KANSSPELEN OP AFSTAND

LEGALISERING VAN ONLINE KANSSPELEN IN EUROPA: ONTWIKKELINGEN IN KANSSPELDEELNAME EN -VERSLAVING

DICK DE BRUIN
MAAIKE LABREE

Kansspelen op afstand.

Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving

Colofon

de Bruin, D.E., M.J. Labree (2014). *Kansspelen op afstand.* Legalisering van online kansspelen in Europa: *o*ntwikkelingen in kansspeldeelname en –verslaving. Utrecht: CVO – Research & Consultancy.

In opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie

© 2014, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Begeleidingscommissie:

de heer dr. M.W.J. Koeter – Academisch Medisch Centrum (AMC) – UvA, Divisie Psychiatrie (voorzitter)
de heer mr. drs. J.M.C. Annard – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
de heer dr. R. Halbersma – Kansspelautoriteit
de heer drs. O.L. Hendriks – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
mevrouw mr. D.A.N. Dekkers – Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Sanctie- en Preventiebeleid
mevrouw E.S. Miltenburg MSc - Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Sanctie- en Preventiebeleid

De leden die niet werkzaam zijn voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie of het WODC nemen op basis van persoonlijke deskundigheid deel aan de begeleidingscommissie en niet ter vertegenwoordiging van een organisatie.

Met medewerking van: E. Jaspers
Eindredactie: mw. dr. H.A. Bakker – Spark Company

CVO – Research & Consultancy
Montalbaendreef 2
3562 LC Utrecht
www.drugresearch.nl

VOORWOORD

Ten tijde van het onderhavige onderzoek is de wetgeving 'Kansspelen op afstand' in voorbereiding. Deze wet moet het aanbieders van kansspelen op afstand (vaak online kansspelen) mogelijk maken om met een vergunning legaal in Nederland te opereren. Om voor een vergunning in aanmerking te komen moeten aanbieders van online kansspelen maatregelen treffen om criminaliteit (zoals witwassen, fraude en oplichting) te bestrijden en consumenten beschermen tegen de risico's van kansspelverslaving. Dit onderzoek heeft betrekking op het laatste aspect: de verslavingsrisico's die mogelijk gepaard gaan met de voorgenomen legalisering van kansspelen op afstand. De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin in andere landen de legalisering van online kansspelen is samengegaan met veranderingen in de prevalentie van kansspelverslaving. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Aan dit onderzoek hebben veel mensen hun medewerking verleend. Zonder hun deskundigheid en inzet was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Vanaf deze plaats willen we onze sleutelinformanten en experts heel hartelijk bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek: Pieter Remmers (*Assissa Consultancy*), Jeroen Wisselink (*SIVZ*), Jonny Engebø (*Lotteri- og stiftelsestilsynet* & *Gaming Regulators European Forum*), Francesco Rodano (*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli),* Giovanni Carboni (*European Gambling Lawyers & Advisors),* Malcolm Bruce (*Gambling Integrity Services*), Martin Ipsen (*Spillemyndigheden*) en Michael Jørsel (*Centre for Ludomani).* Zonder hen zouden we nooit zoveel informatie over de ontwikkelingen in het online kansspelaanbod, de wet- en regelgeving, preventie en hulpverlening en schattingen van het aantal kansspelverslaafden hebben kunnen vinden.

In het bijzonder willen hier ook de leden van de begeleidingscommissie hartelijk bedanken voor hun adviezen, hun hulp bij het vinden en benaderen van relevante contactpersonen, het ontsluiten van relevante informatie, het kritisch lezen en becommentariëren van het conceptrapport en bovenal de zeer prettige samenwerking.

INHOUD

AFKORTINGEN

AAMS	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato
ADM	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
AWP	Amusement With Prizes
BBP	bruto binnenlands product
BGPS	British Gambling Prevalence Survey
CIRMPA	Centro Interuniversitario per la Ricerca sulla Genesi e lo Sviluppo delle Motivazioni Prosociali e Antisociali
CPGI	Canadian Problem Gambling Index
EGM	electronic gaming machine
FOTB	fixed odds betting terminals
GA	Gamblers Anonymous
GDP	gross domestic product
GGR	gross gaming revenue
GGY	gross gaming yield
GREF	Gaming Regulators European Forum
IPSAD	Italian Population Survey on Alcohol and Drugs
IVT	interactive video terminal
LCCP	License Conditions and Codes of Practice
PGSI	Problem Gambling Severity Index
ROFUS	Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere
SES	Sociaal Economische Status
SFI	Socialforskningsinstituttet
SINTEF	Stiftelsen for Industriell og Teknisk Forskning
SIRUS	Statens Institutt for Rusmiddelforskning
SOGS	South Oaks Gambling Screen
VLT	Video Lottery Terminal
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WoK	Wet op de Kansspelen

SAMENVATTING

CVO heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) een onderzoek uitgevoerd naar de legalisering van online kansspelen in Europa. Het onderzoek is enerzijds een inventariserend onderzoek naar de mate waarin Europese landen tot legalisering zijn overgegaan en in hoeverre deze landen vergelijkbaar zijn met Nederland wat betreft wet- en regelgeving, preventiebeleid en kansspelcultuur. Anderzijds is in het onderzoek bezien hoe - in de meest vergelijkbare landen - vorm en uitvoering wordt gegeven aan beleid dat is gericht om kansspelverslaving te voorkomen of te overwinnen en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het aantal kansspelverslaafden sinds de legalisering van online kansspelen.

Kansspelen op afstand in Europa

Het landenvergelijkend onderzoek is uitgevoerd op basis van een literatuur- en bronnenonderzoek. Hierbij is een inventarisatie gemaakt van de wet- en regelgeving omtrent kansspelen op afstand in 29 Europese landen. In deze landen is tevens de gokcultuur op een aantal punten in kaart gebracht, waarbij is gepoogd een indruk te krijgen in de landen van (i) het kansspelaanbod, (ii) het deel van de bevolking dat daaraan deelneemt en (iii) de omzetten van de kansspelindustrie. Van de 29 onderzochte Europese landen is in 23 landen tot legalisering van kansspelen op afstand overgegaan. Een conclusie die kan worden getrokken uit de resultaten van de inventarisatie, is dat op het gebied van wet- en regelgeving de landen op grote lijnen veel overeenkomsten vertonen. Op details van uitvoering van het kansspelbeleid is meer diversiteit zichtbaar. Dit toont zich onder andere in de typen kansspelen die al dan niet worden toegestaan in de landen en in de houding die wordt ingenomen ten opzichte van nieuwe kansspelaanbieders, waaronder ook buitenlandse kansspelaanbieders. Wat betreft gokcultuur zijn binnen Europa aanzienlijke verschillen waarneembaar in de deelname aan, het aanbod van en de bestedingen aan (online) kansspelen.

Verdiepingsstudie

Op basis van een multi-criteria analyse is vervolgens een selectie gemaakt van vier landen die wat betreft wet- en regelgeving en gokcultuur het meest vergelijkbaar zijn met Nederland en het voorgenomen Nederlandse beleid omtrent kansspelen op afstand. Omdat data omtrent de prevalentie van kansspelverslaving vaak niet beschikbaar, schaars of gefragmenteerd zijn, is de beschikbaarheid van deze en andere informatie ook als criterium meegenomen in de selectie van de verdiepingslanden. Op grond van uitkomsten van de multi-criteria analyse is besloten een verdiepingsstudie uit te voeren in Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. In deze verdiepingslanden zijn de ontwikkeling in de regulering van online kansspelen en de deelname en bestedingen aan online kansspelen afgezet tegen ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving. Omdat prevalentiestudies- en onderzoeken vaak op verschillende manieren zijn uitgevoerd en opgezet – bijvoorbeeld wat betreft het gebruikte meetinstrument of de manier van afname – is er gebruik gemaakt van een standaardisatieprocedure die is ontwikkeld door de Canadese onderzoeksgroep van Williams, Volberg en Stevens.

Beperkingen

Belangrijk om hier te belichten is dat onderhavig onderzoek een aantal beperkingen kent. Zo zijn de verdiepingslanden niet geheel vergelijkbaar met Nederland en zijn de verzamelde data om uitspraken te kunnen doen over de prevalentie, deelname en bestedingen aan kansspelen in beperkte mate beschikbaar of gefragmenteerd. Vaak ook wordt in de verzamelde gegevens geen onderscheid gemaakt tussen legaal en illegaal aanbod van kansspelen. De ontwikkelingen op het gebied van kansspelen voltrekken zich bovendien in een werkelijkheid waarin ook andere zaken dan het kansspelbeleid veranderen, die mogelijk van invloed zijn op de uitkomstmaten van dit onderzoek. Op basis van onderhavig onderzoek is het daarom niet mogelijk – en evenmin het doel - om uitspraken te doen over een mogelijke causale samenhang tussen legalisatie van online kansspelen en het aantal kansspelverslaafden. Wat in het rapport wel wordt gedaan is ingaan op de vraag in hoeverre het waarschijnlijk het is dat legalisering van online kansspelen causaal samenhangt met het aantal kansspelverslaafden. Ook worden alternatieve verklaringen aangedragen voor de gevonden fluctuaties in de

prevalentie van kansspelverslaving. Doordat de bevindingen van het onderzoek met onzekerheden zijn omgeven hebben de uitspraken die hierover worden gedaan het karakter van een hypothese.

Aandacht voor preventie

Er is in alle vier landen die onderzocht zijn in de verdiepingsfase van dit onderzoek aandacht voor de preventie van kansspelverslaving. Voor alle verdiepingslanden geldt dat een spelersaccount verplicht is. Noorwegen en Italië hanteren het instellen van persoonlijke spelerslimieten (bijvoorbeeld op stortingen, frequentie of speeltijd) als toegangseis voor deelname aan het online kansspelaanbod van vergunningshouders. Ook het voorgenomen Nederlandse beleid stelt dit verplicht. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kennen weliswaar de mogelijkheid tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten, maar niet de verplichting daartoe.

In alle verdiepingslanden is er op enige wijze aandacht voor de plicht van de vergunninghouder tot het informeren van spelers over de risico's van kansspelen en/of over risicovol speelgedrag. Noorwegen kent hierin de vergunninghouder een actievere rol toe dan de andere verdiepingslanden: door middel van een monitoringstool wordt een speler gewaarschuwd wanneer sprake is van risicovol speelgedrag. Ook Nederland wil een vergelijkbaar systeem, maar gaat hierin verder door de vergunninghouder een actieve zorgplicht te geven, waaronder deze moet interveniëren in risicovol speelgedrag.

De mogelijkheid tot vrijwillige uitsluiting van deelname aan het online kansspelaanbod, zowel tijdelijk als permanent, is in alle verdiepingslanden aanwezig. Nederland is voornemens om daarnaast de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven spelers op onvrijwillige basis uit te sluiten. In de landen waar meerdere kansspelaanbieders worden toegestaan – zo ook onder het voorgenomen Nederlandse beleid – worden de uitsluitingen over het algemeen bijgehouden in een centraal register, beheerd door de kansspelautoriteit. Het Verenigd Koninkrijk, dat geen centraal register kent, vormt hierop een uitzondering.

Concluderend kan gesteld worden dat het voorgenomen Nederlandse beleid in een aantal opzichten strikter te noemen is dan het kansspelbeleid van de verdiepingslanden. Uniek is de actieve zorgplicht voor vergunninghouders en de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting.

Ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving sinds legalisering van kansspelen op afstand

Italië

Er is in Italië sinds 2003 een opvallende toename zichtbaar in de deelname en bestedingen aan *land-based* kansspelen. De bruto spelopbrengsten blijken in tien jaar tijd verdrievoudigd te zijn. Voor kansspelen op afstand is in 2010 een groei te zien van de *gross gaming revenue* (GGR) ten opzichte van 2009 maar in de jaren erna lijkt de GGR van de online kansspelmarkt zich te stabiliseren. De bestedingen aan gereguleerde online kansspelen zijn relatief laag in verhouding tot het land-based aanbod.

Gelet op de stijging in de deelname en de bestedingen aan kansspelen in Italië komt het niet als een verrassing dat ook de prevalentie van kansspelverslaving is gestegen. Met name in 2012 laat de prevalentie van kansspelverslaving zoals is vastgesteld op basis van bevolkingsonderzoek een piek zien. De stijging van het aantal kansspelverslaafden wordt weerspiegeld in een toegenomen aantal mensen dat hulp zoekt bij kansspelproblematiek.

De vraag is hoe deze toename in de prevalentie van kansspelverslaving in Italië verklaard kan worden. De ontwikkeling van de prevalentie van kansspelverslaving loopt niet synchroon met de deelname en bestedingen aan kansspelen op afstand. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat de legalisering van online kansspelen in Italië gerelateerd is aan de prevalentie van kansspelverslaving. Een mogelijke verklaring voor stijging van de prevalentie van kansspelverslaving is de sterke opkomst van *land-based* kansspelen, in het bijzonder van de kansspelautomaten, in de periode daaraan voorafgaand.

De verzamelde gegevens laten niet toe om bindende uitspraken te doen over de samenhang tussen het legaliseren van kansspelen op afstand en de prevalentie van kansspelverslaving in Italië. Gezien het relatief kleine aandeel van online kansspelen in verhouding tot het *land-based* aanbod, zou de invloed van de legalisering van online kansspelen als gering ingeschat kunnen worden.

Noorwegen
Hoewel er slechts gefragmenteerde data beschikbaar zijn omtrent de deelname van de Noren aan online kansspelen, bestaat het vermoeden dat het aantal mensen dat aan online kansspelen deelneemt in de loop der jaren is toegenomen. Wanneer gekeken wordt naar de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen dan zijn er twee pieken zichtbaar in 2005 en 2010. Vooral de dalingen in de prevalentie van kansspelverslaving lopen niet synchroon met de toegenomen deelname aan online kansspelen.

Een alternatieve verklaring voor de stijging van de prevalentie in 2005 is mogelijk de groeiende populariteit van kansspelautomaten in de periode daaraan voorafgaand. De daarop volgende daling kan het gevolg zijn van een aantal restrictieve beleidsinterventies van de Noorse overheid: in 2007 werd een algeheel verbod op de traditionele kansspelautomaten van kracht. In de periode na de ban zien we een scherpe daling van de prevalentie van kansspelverslaving.

In 2010 neemt de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen wederom (licht) toe om in 2013 weer te dalen. Onduidelijk is wat de oorzaak of oorzaken van deze ontwikkelingen zijn. Ook hier loopt de daling van het aantal kansspelverslaafden in 2013 asynchroon met de juist toegenomen deelname aan online kansspelen. Dit alles in ogenschouw nemende lijkt het niet waarschijnlijk dat de legalisering van kansspelen op afstand in Noorwegen tot een verandering in het aantal kansspelverslaafden heeft geleid.

Verenigd Koninkrijk
Bestedingen aan online kansspelen in het Verenigd Koninkrijk zijn in de periode 2009-2013 bijna verdubbeld. Ook de deelname aan online kansspelen zoals vastgesteld in bevolkingsonderzoek laat een stijging zien, hoewel de laatste meting uit 2012 van deze trend afwijkt. Dit kan mogelijk worden toegeschreven aan een afwijkende meetmethode. Het zou kunnen zijn dat minder mensen meer geld aan online kansspelen zijn gaan uitgeven, maar het lijkt waarschijnlijker dat de deelname en bestedingen aan online kansspelen is blijven toenemen, of niet is gedaald. De prevalentie van kansspelverslaving in het Verenigd Koninkrijk vertoont een piek in 2010. De toename in de deelname en bestedingen aan online kansspelen lijken deze piek goed te kunnen verklaren. De daling van het aantal kansspelverslaafden in 2012 loopt echter niet synchroon met de juist toegenomen bestedingen aan online kansspelen.
Er is in het Verenigd Koninkrijk een afname van de prevalentie van kansspelverslaving zichtbaar, ondanks groeiende bruto spelopbrengsten van kansspelen op afstand. Met de kanttekening dat mediërende invloeden niet zijn uit te sluiten lijkt de legalisering van kansspelen op afstand daarmee niet van negatieve invloed te zijn geweest op de prevalentie van kansspelverslaving.

Denemarken
In Denemarken neemt ongeveer driekwart van de bevolking aan kansspelen deel. Deelnamecijfers voor kansspelen op afstand zijn aanzienlijk lager maar laten wel een toename zien: van 11% in 2005 naar 19% in 2014. Omzetcijfers van het gereguleerde kansspelaanbod laten een gestage groei van de bestedingen aan kansspelen zien. Cijfers omtrent de prevalentie van kansspelverslaving laten een ander beeld zien. Uit het meeste recente bevolkingsonderzoek uit Denemarken blijkt dat het aantal kansspelverslaafden sterk is toegenomen. Ook vanuit de hulpverlening komen signalen die de stijging van het aantal kansspelverslaafden onderschrijven. De toename van het aantal hulpzoekers blijkt vooral te worden veroorzaakt door spelers die (ook) aan online kansspelen deelnemen.

De stijging van het aantal kansspelverslaafden in Denemarken loopt synchroon met de toegenomen deelname aan online kansspelen. Op grond hiervan kan niet worden uitgesloten dat de legalisering en de toegenomen deelname aan online kansspelen tot meer kansspelverslaving heeft geleid.

Die stijging van het aantal kansspelverslaafden roept, ook in Denemarken, de vraag op of deze is te relateren aan de legalisatie van kansspelen op afstand. Hoewel het mogelijk is dat de legalisering van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden is het op basis van de gegevens uit dit onderzoek niet mogelijk om daar uitsluitsel over te geven. De Deense Minister van Financiën heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren dat wél in deze kennis voorziet. Het is raadzaam te zijner tijd kennis te nemen van de bevindingen van dat onderzoek.

Tot slot

In de landen die in het kader van dit onderzoek bekeken zijn, is de deelname aan online kansspelen toegenomen, dan wel de bruto spelopbrengst van gereguleerde online kansspelen gestegen. Alleen Italië lijkt een uitzondering te vormen op de trend van een toename van spelers die aan kansspelen op afstand deelneemt. In alle vier de verdiepingslanden maakt de gereguleerde online kansspelmarkt een relatief klein deel uit van de totale deelname en bestedingen aan kansspelen. Het is mogelijk dat een online aanbod van invloed kan zijn op de prevalentie van kansspelverslaving, maar het is waarschijnlijk dat dit mede wordt veroorzaakt door het *land-based* aanbod van kansspelen.

Als we de prevalentiecijfers van kansspelverslaving in de verdiepingslanden nog eens in ogenschouw nemen blijkt er – behalve in Denemarken - geen sprake te zijn van een continue stijgende of dalende trend. De cijfers kennen bepaalde pieken maar dalen vervolgens ook weer. Vooral de dalingen in de prevalentiecijfers van kansspelverslaving lopen asynchroon aan de legalisering van online kansspelen en de toegenomen deelname en bestedingen daaraan.

De fluctuaties in de prevalentiecijfers kunnen in drie van de vier landen mogelijk door andere factoren worden verklaard. In Italië, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk lijken de pieken in de prevalentiecijfers vooral gerelateerd te zijn aan de deelname en bestedingen aan kansspelautomaten (*EGM's* en *AWP's*) of andere *land-based* kansspelen, zoals weddenschappen of casinospelen. Beleidsinterventies die de beschikbaarheid van deze kansspelen aan banden leggen of de introductie van minder verslavingsgevoelige kansspelen mogelijk maken, lijken hun vruchten af te werpen en tot een daling van het aantal kansspelverslaafden te hebben geleid.

Een meer theoretische verklaring voor fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving wordt gevormd door de concepten van *exposure* en *adaption*. Een groter aanbod van (nieuwe) kansspelen kan tot meer kansspelverslaving leiden, maar tegelijkertijd kan dit mede door een actief preventiebeleid op den duur ook leiden tot een vermindering van kansspelverslaving. Door bewustwording en informatievoorziening passen mensen zich in de loop van de tijd aan. Men is zich meer bewust van de risico's, leert met risicovolle kansspelen om te gaan en zijn er daarmee minder vatbaar en gevoelig voor. Door dit aanpassingsvermogen kunnen mensen hun speelgedrag beter onder controle houden en kan het tot minder kansspelverslaving leiden. De stijgingen en dalingen van de prevalentiecijfers in de verdiepingslanden zouden aan de hand van deze twee processen verklaard kunnen worden.

Met het belangrijke voorbehoud dat met de beschikbare gegevens niet kan worden gecontroleerd voor de invloed van mediërende variabelen komt uit dit onderzoek niet het beeld naar voren dat er een structureel positief of negatief verband bestaat tussen legalisatie van online kansspelen en kansspelverslaving. Legalisering kan wel betekenen dat kansspelverslaving initieel meer zichtbaar wordt. Immers, daar waar spelers voorheen door het ontbreken van een actief preventiebeleid blootgesteld werden aan alle risico's, kunnen spelers door een actief preventiebeleid eerder worden gewezen op de risico's en op de mogelijkheden van hulpverlening.

SUMMARY

CVO was commissioned by the Ministry of Justice and Security (WODC) to conduct a study of the legalization of online gambling in Europe. The research is both a survey of the extent to which European countries have moved towards legalization and to what extent these countries are comparable with the Netherlands regarding legislation and regulation, prevention, and gaming culture. Furthermore, the study considers how - in the most comparable countries - policies are developed to prevent or overcome gambling addiction and which developments have occurred in the prevalence of gambling addiction since the legalization of online gambling.

Remote gambling in Europe

The comparative research of the countries was conducted by reviewing literature and research sources. It is an inventory of the laws and regulations for remote gambling in 29 European countries. In these countries, gambling culture was also analyzed to gain an impression of (1) the gaming availability, (2) the proportion of the population that participates and (3) the financial product of the gaming industry. Of the 29 European countries surveyed, 23 have proceeded to legalize remote gambling. One conclusion that can be drawn from the results of the survey is that, concerning legislation and regulation, on a greater scale, the countries have many similarities. However, more diversity is visible in the details of implementation of gaming policy. This is revealed in the types of gambling which may or may not be legal in the countries and in the attitude that is taken with respect to new gambling providers, including foreign gambling providers. Regarding gambling culture within Europe, significant differences are apparent in the participation in, the supply of, and the spending on (online) gaming.

In-depth study

Based on a multi-criteria analysis, a selection was made of four countries in which relevant legislation and regulation and gambling culture are most similar to the Netherlands and the proposed Dutch policy on remote gambling. Because data on the prevalence of gambling addiction is often unavailable, scarce or fragmented, the availability of these and other information was also taken as a criterion in the selection of four countries for in-depth study. Based on results of the multi-criteria analysis, it was decided to carry out an in-depth study of Italy, Norway, the United Kingdom and Denmark. In these countries, the advancing development of the regulation of online gambling and the participation and spending on online gambling were compared with trends in the prevalence of problem gambling. Since prevalence research and studies are often set up and carried out in differing ways - for example, with regard to the measurement instrument used or the manner of collection - a standardized procedure developed by the Canadian research team of Williams, Volberg and Stevens was used.

Limitations

It is important to note here that the present study has some limitations. The four countries chosen for comparison are not fully comparable with the Netherlands, and the data collected in order to draw conclusions about the prevalence, participation and spending on gambling has limited availability and may be fragmented. Often, no distinction in the collected data is made between legal and illegal gambling opportunities. Additionally, the developments in the field of gambling occur in contexts in which factors other than gambling policy may also change – which may affect the outcomes of this study. On the basis of this research it is therefore not possible - and not the goal - to make statements about possible causal relationships between legalization of online gambling and the levels of gambling addiction. What the report can - and does - investigate is the question of how probable it is that the legalization of online gambling is causally related to the prevalence of gambling addiction. Alternative explanations are presented for the fluctuations observed in the prevalence of problem gambling. Due to the fact that the findings are surrounded with uncertainty, conclusions that are drawn are of a hypothetical nature.

Focus on prevention

All four countries which were investigated in greater detail in the in-depth phase of this study actively focus on the prevention of problem gambling. In all four countries, a players' gaming account is mandatory. Norway and Italy require setting personal player limits (for example, on deposits, frequency or time) as an entry requirement for participation in online gaming offered by licensed providers. The proposed Dutch policy also makes this mandatory. Denmark and the United Kingdom facilitate the option of personal player limits, but do not include the obligation to do so.

In all four countries there is some form of attention for the obligation of the licensee to inform players about the risks of gambling and/or problem gambling. Norway requires the licensee to take on a more active role than the other three countries: by means of a monitoring tool a player is warned when possible problem gambling behavior occurs. The Netherlands also have a similar system, but go beyond this by assigning an active care duty to the licensee, whereby the licensee must intervene in problem gambling situations.

The possibility of voluntary exclusion from participation in all online gaming, both temporarily and permanently, is present in all four countries. Additionally, the Netherlands plan to authorize the Gaming Authority to exclude players involuntarily. In countries where multiple gaming and betting providers are permitted - such as the proposed Dutch policy - exclusions are generally recorded in a central register operated by the gaming authority. The United Kingdom, which has no central register, is an exception to this.

It may be concluded that the proposed Dutch policy is in some respects more stringent than the gambling policies of the four comparable countries. Unique herein is the active care duty for licensees and the possibility of involuntary exclusion.

Trends in the prevalence of problem gambling since legalization of remote gambling

Italy

Since 2003 there has been a marked increase in the participation in- and spending on land-based gambling in Italy. Gross game proceeds have tripled in ten years. For remote gambling, 2010 shows a growth of the gross gaming revenue (GGR) compared to 2009, but in the years after that, the GGR of the online gaming market seems to be stabilizing. Spending on regulated online gambling is relatively low compared to the land-based sector.

Given the increase in participation and spending on gambling in Italy it comes as no surprise that the prevalence of problem gambling has increased. In particular in 2012, the prevalence of problem gambling as determined by population screening reached a peak. The increase in gambling addiction is reflected in an increased number of people seeking help related to gambling problems.

The question is how this increase in the prevalence of gambling addiction in Italy can be explained. The development of the prevalence of problem gambling does not synchronize with the participation in and spending on remote gambling. It is therefore unlikely that the legalization of online gambling in Italy is related to the prevalence of problem gambling. A possible explanation for the increase in prevalence of problem gambling is the strong emergence of land-based gambling, especially of gaming machines, in the preceding period.

The collected data does not permit definite conclusions on the relationship between the legalization of remote gambling, and the prevalence of gambling addiction in Italy. Given the relatively small share of online gaming compared to the available land-based opportunities, the influence of the legalization of online gambling should be estimated as limited.

Norway

Although only fragmented data are available about the participation of the Norwegians in online gambling, it is suspected that the number of people participating in online gambling has increased over the years. When we look at the prevalence of gambling addiction in Norway there are two evident peaks, seen in 2005 and 2010. In particular, the declines in the prevalence of gambling addiction do not synchronize with the increased participation in online gambling.

An alternative explanation for the increase in prevalence in 2005 may be the growing popularity of gaming machines in the preceding period. The subsequent decline may be due to a number of restrictive policy interventions by the Norwegian government. In 2007, a total ban on the traditional slot machines was enforced. In the period after the ban, we see a sharp decline in the prevalence of gambling addiction.

In 2010, the prevalence of gambling addiction in Norway shows a slight increase , which is followed by a decrease in 2013. It is unclear what the cause or causes of these developments are. In Norway as well does the decline in gambling addiction in 2013 does not synchronize with the actually increased participation in online gambling. Taking all this into consideration, it seems unlikely that the legalization of remote gambling in Norway has led to a change in the number of gambling addicts.

United Kingdom

Spending on online gambling in the UK nearly doubled during the period of 2009-2013. The participation in online gambling, as determined by population screening, also showed an increase, although the last measurement in 2012 deviates from this trend. This can possibly be attributed to a different method of measurement. It could be that fewer people are investing more money in online gambling, but it seems more likely that the participation in and spending on online gambling has continued to increase, or has not dropped. The prevalence of gambling addiction in the United Kingdom shows a peak in 2010. The increase in the participation in and spending on online gambling seem to explain this peak. The decline in the gambling addiction in 2012, however, does not synchronize with the actually increased spending on online gambling.

The UK has seen a decrease in the prevalence of gambling addiction, despite growing gross game proceeds from remote gambling. While noting that mediating influences cannot be excluded, the legalization of remote gambling therefore appears not to have had a negative influence on the prevalence of gambling addiction.

Denmark

In Denmark about three-quarters of the population participate in gambling. Participation figures for remote gambling are significantly lower, but do show an increase from 11% in 2005 to 19% in 2014. Sales revenue from the regulated gaming industry shows a steady growth in spending on gambling. Figures on the prevalence of gambling addiction paint a different picture. The most recent population survey from Denmark shows that gambling addiction has increased significantly. Healthcare organizations also indicate that gambling addiction is increasing. The increase in the number of players seeking support appears to be primarily caused by players who (also) participate in online gambling.

The increase in gambling addiction in Denmark synchronizes with the increased participation in online gambling. On these grounds, it cannot be ruled out that the legalization and increased participation in online gambling has led to more gambling addiction.

The increase in gambling addiction raises the question, also in Denmark, of whether this can be related to the legalization of remote gambling. While it is possible that the legalization has been of influence on the number of gambling addicts, it is not possible to arrive at this conclusion solely based on the data from this study. The Danish Minister of Finance has announced the intention to carry out research in the near future, which will provides this knowledge. It is recommended to await the findings of that investigation.

In conclusion
In the countries that have been reviewed in the context of this study, participation in online gambling has increased, or the gross game proceeds of regulated online gambling have increased. Only Italy seems to be an exception to the trend of an increase in the number of players participating in remote gambling. In all four countries included in the detailed review, the regulated online gaming market is a relatively small part of the total participation and spending on gambling. It is possible that the availability of online gambling may influence the prevalence of problem gambling, but it is likely that this influence can also be attributed to land-based gambling opportunities.

When we reconsider the prevalence data from the four nations most comparable with the Netherlands we see that -with the exception of Denmark - there appears to be no evidence of a continuous upward or downward trend. The figures have certain peaks but then fall again. Especially the declines in the prevalence of gambling addiction run asynchronously to the legalization of online gambling and the related increased participation and spending.

Fluctuations in prevalence levels in three of the four countries can possibly be explained by other factors. In Italy, Norway, and the United Kingdom, peaks in prevalence levels appear to be mainly related to participation in, and spending on gaming machines (EGMs and AWP) or other land-based gambling, such as betting or casino games. Policy interventions that reduce the availability of these gaming machines, or facilitate the introduction of gaming options less sensitive to gambling addiction, seem to have a positive effect and have led to a decrease in gambling addiction.

A more theoretical explanation for fluctuations in the prevalence of gambling addiction is described by the concepts of exposure and adaption. Exposure to an expanding range of (new) games of chance can initially lead to more problem gambling, but, supported by an active prevention policy, may over time also lead to a reduction of gambling addiction. Through awareness and information, people adapt in the course of time. With greater risk awareness, participants learn to adapt to games of chance, and are therefore less susceptible and sensitive. Because of this adaptability, people can exercise better control over their gambling behavior, which can lead to lower gambling addiction rates. The increases and decreases in prevalence rates in the four countries studied in depth could be explained on the basis of these two processes.

With the important reservation that the available data cannot be checked for the impact of mediating variables, this research does not suggest that there is a structural positive or negative relationship between the legalization of online gambling and gambling addiction rates. Legalization can mean that problem gambling initially becomes more visible. Where previously an active prevention policy was lacking, participants were fully exposed to risks. By providing an active prevention policy, players can sooner be informed of the risks involved, and of the possibilities to receive counseling with regard to problem gambling.

1 INLEIDING

Nederland heeft uitgewerkte plannen op tafel liggen om over te gaan tot legalisering van online kansspelen[1]. Aan dit wetsvoorstel ligt een discussie ten grondslag die al decennia lang wordt gevoerd. Het is een discussie die in wezen terug te voeren valt op een moreel dilemma van bestuurders. Namelijk, enerzijds de wens burgers toe te leiden naar een legaal kansspelaanbod, en anderzijds bezorgdheid dat dit mogelijk tot kansspelverslaving zal leiden.

Het Nederlandse standpunt ten aanzien van kansspelen is: kanalisatie van de vraag naar kansspelen onder strikte voorwaarden. Zoals verwoordt in het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet op de Kansspelen* en de bijbehorende Memorie van Toelichting dient, om in de 'kennelijk aanwezige' behoefte te voorzien, er een voldoende groot en divers kansspelaanbod te zijn, gecontroleerd en met de garantie op een eerlijk spelverloop. Dit legale aanbod dient de wind uit de zeilen te nemen van het illegale aanbod dat altijd op de kansspelmarkt heeft bestaan.

De doelstelling van het onderzoek is samen te vatten in de vraag: heeft in andere Europese landen de legalisering van online kansspelen geleid tot veranderingen in de prevalentie van kansspelverslaving? Hierin zijn de contouren van een experiment met een voor- en een nameting zichtbaar. Als we de uitkomsten van deze experimenten in het buitenland willen extrapoleren naar Nederland dan zal de situatie rondom kansspelen in die landen vergelijkbaar moeten zijn met de situatie alhier. Als de situatie teveel afwijkt zal geen accurate voorspelling kunnen worden gedaan over de consequenties van de legalisering van online kansspelen in Nederland. Hiermee raken we aan een cruciale vraag in dit onderzoek. Zijn er met Nederland vergelijkbare landen te vinden die online kansspelen hebben gelegaliseerd? Zijn er landen die een evenwicht hebben gevonden tussen een rendabele exploitatie en bescherming van de zwakkeren in de samenleving? Ofwel, zijn er landen waar de beginselen van de vrije markt ondergeschikt zijn aan het overheidsbeleid ter voorkoming van kansspelverslaving?

1.1 PROBLEEMSTELLING

1.1.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de verslavingsrisico's die gepaard gaan met de voorgenomen legalisering van online kansspelen. De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin in andere landen de legalisering van online kansspelen heeft geleid tot veranderingen in de prevalentie van kansspelverslaving.

De doelstelling van het onderzoek valt uiteen in een drieledige probleemstelling:

1. Welke Europese landen waar online kansspelen reeds zijn gereguleerd, zijn wat betreft kansspelcultuur, kansspelwetgeving en het preventiebeleid ten aanzien van kansspelverslaving vergelijkbaar met Nederland?
2. Hoe wordt in deze vergelijkbare landen vorm en uitvoering gegeven aan beleid dat er op gericht is kansspelverslaving te voorkomen of te overwinnen?

[1] De termen "online kansspelen" en "kansspelen op afstand" zullen in dit rapport als synoniem worden gebruikt.

3. Hoe heeft in deze vergelijkbare landen het aantal kansspelverslaafden zich ontwikkeld sinds de legalisering van online kansspelen?

1.1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek kent de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag 1: Welke landen hebben online kansspelen reeds gereguleerd en zijn vergelijkbaar met Nederland?

Deelvragen:

a) In welke Europese landen zijn online kansspelen gelegaliseerd?
b) Hoe verhoudt de wet- en regelgeving van die landen zich tot het voorgenomen Nederlandse vergunningstelsel? Hoe verhoudt de wijze van handhaven zich tot de voorgenomen Nederlandse wijze van handhaven?
c) Wanneer zijn online kansspelen in die landen gelegaliseerd? In hoeverre is te verwachten dat de gevolgen van de legalisering in die landen reeds tot volle uiting zijn gekomen?
d) In hoeverre zijn die landen wat betreft gokcultuur vergelijkbaar met Nederland?
e) In hoeverre is in die landen informatie beschikbaar over de prevalentie van kansspelverslaving?

Hoofdvraag 2: Hoe wordt in vergelijkbare landen uitvoering gegeven aan beleid dat is gericht om kansspelverslaving te voorkomen of te overwinnen?

Deelvragen:

a) Welke wet- en regelgeving hebben vergelijkbare landen op het gebied van preventie van online kansspelverslaving?
- Onder welke condities is het toegestaan om kansspelen aan te bieden?
- Aan welke voorwaarden op het gebied van preventie van kansspelverslaving moet tijdens de exploitatie worden voldaan?

b) Hoe en door wie wordt dit beleid uitgevoerd en gehandhaafd?
c) Wat is bekend over de doelbereiking van dit beleid?
d) Hoe verhoudt het voorgenomen Nederlandse beleid ten aanzien van online kansspelverslaving zich tot het beleid in vergelijkbare landen?

Hoofdvraag 3: Hoe heeft het aantal kansspelverslaafden zich in de vergelijkingslanden ontwikkeld sinds de legalisering van online kansspelen?

Deelvragen:

a) Welke trend is in vergelijkbare landen te zien voor en na legalisatie in de totale populatie in de:
- Proportie recreatieve spelers?
- Proportie risico spelers?
- Proportie probleemspelers?

b) Welke ontwikkelingen hebben zich voor en na legalisatie in vergelijkbare landen voorgedaan
- op het aantal spelers dat een beroep doet op hulpverlening?
- op het soort hulpverlening waar een beroep op wordt gedaan?
- op de verdeling van risico en probleemspelers dat een beroep doet op hulpverlening?
- op succes- en recidivecijfers van behandelingen gericht op het beëindigen van gokverslaving?

1.2 LANDENVERGELIJKEND ONDERZOEK

Willen we van andere landen kunnen leren dan dient de situatie in die landen zoveel mogelijk vergelijkbaar te zijn met die van Nederland. Het onderzoek betreft een landenvergelijkend onderzoek. De vergelijking richt zich vooral op veranderingen in het aantal kansspelverslaafden als gevolg van legalisering van online kansspelen in de afzonderlijke landen zelf. Landen worden niet onderling vergeleken in de zin dat wordt bezien of het ene land meer kansspelverslaafden heeft dan het andere land.

De vraag is in welke landen - als gevolg van de legalisering van online kansspelen - het aantal kansspelverslaafden is veranderd en hoe dit kan worden geduid mede gelet op aanwezige verschillen in wet- en regelgeving, preventiebeleid of gokcultuur.

2 METHODISCHE VERANTWOORDING

Omdat hoofdvraag 1 (inventarisatie en selectie) afwijkt van hoofdvragen 2 en 3 (verdieping: preventie, hulpverlening en prevalentie kansspelverslaving), worden deze hier eerst afzonderlijk uitgewerkt.

2.1 INVENTARISATIEFASE

Het doel van hoofdvraag 1 is tweeledig. Het doel is enerzijds om een inventarisatie te maken van Europese landen waar online kansspelen zijn gelegaliseerd en om in die landen de wet- en regelgeving omtrent online kansspelen in kaart te brengen. Anderzijds is het doel bij hoofdvraag 1 om tot een selectie te komen van tenminste 4 Europese landen waar online kansspelen zijn gelegaliseerd en die in situationeel opzicht goed vergelijkbaar zijn met Nederland. Dit worden de landen waarnaar de verdiepingsstudie (hoofdvraag 2 en 3) zal worden uitgevoerd.

Er zijn drie selectiecriteria voor de verdiepingsstudie: (i) online kansspelen dienen al geruime tijd te zijn gelegaliseerd (ii) het land dient qua wet- en regelgeving en gokcultuur vergelijkbaar te zijn met Nederland (iii) er dienen (landelijke) prevalentiecijfers beschikbaar te zijn van het aantal kansspelverslaafden.

In de eerste fase van het onderzoek is Informatie verzameld over:

1. Wet- en regelgeving aangaande online kansspelen
2. Prevalentie van kansspeldeelname en kansspelverslaving
3. Omzet en spelopbrengst van de kansspelindustrie

In totaal zijn 29 landen in de inventarisatie betrokken. Behalve de 27 EU-landen worden ook Noorwegen en Zwitserland meegenomen in de inventarisatie.[2]

2.1.1 Dataverzameling inventarisatiefase

Voor de dataverzameling zijn in dit onderzoek verschillende methoden gehanteerd. De onderzoeksvragen vereisten het verzamelen van verschillende soorten informatie: (nationale) wet- en regelgeving, cijfers omtrent de prevalentie van kansspelverslaving en kansspeldeelname, informatie over bruto spelopbrengsten en cijfers omtrent het aantal hulpzoekers. Hoewel voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen vaak andere bronnen zijn geraadpleegd, kunnen er drie fasen onderscheiden worden:

1. Literatuur- en documenten onderzoek, hoofdzakelijk door gebruik te maken van internetzoekmachines;
2. Uitvoeren van secundaire analyses ter controle van de gevonden data;
3. Verifiëren van de gevonden data bij sleutelinformanten.

Een beschrijving van de werkwijze tijdens de inventarisatiefase zal in de volgende paragrafen per soort informatie gedetailleerd beschreven worden.

2.1.2 Wet- en regelgeving

Veel wet- en regelgeving is online beschikbaar. De websites van nationale regulators en informatie vanuit de gokindustrie bieden goede ingangen. Van kleinere landen is gedegen informatie over wet- en regelgeving niet altijd beschikbaar.

---

[2] NB: IJsland en Liechtenstein zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten in verband met het lage bevolkingsaantal.

De primaire bron voor de inventarisatie van het kansspelbeleid in de onderzochte Europese landen is de relevante nationale wet- en regelgeving. Om deze te vinden is gebruik gemaakt van *N-Lex*, een databank opgezet door het Publicatiebureau van de Europese Unie, waarmee nationale wetten door middel van een vertaaltool gezocht kunnen worden. Een woord als '*gokken'* wordt vertaald naar de taal van het geselecteerde land en toont de gebruiker alle wetgeving waar dit in voor komt. Echter, het gebruik van deze databank alleen is vaak ontoereikend gebleken: hoewel de website al enkele jaren bestaat in de zoekfunctie nog niet optimaal. Daarbij komt dat specifiek op dit onderwerp de gehanteerde nationale terminologie nog wel eens verschilt: denk in het Engels alleen al aan *gambling/gaming* en *online/remote*. Daarom is er daarnaast gebruik gemaakt van aanvullende bronnen.

In veel landen is er een (semi-)onafhankelijke toezichthouder op de kansspelsector actief. Via *Google* is gezocht naar de websites van de nationale toezichthouders. Op deze websites is in bepaalde gevallen ook informatie te vinden over de relevante wetgeving. Hiervoor is als zoekterm "gaming regulator [landsnaam]" of "gambling authority [landsnaam]" gebruikt in het Engels en in de lokale taal. Ook websites van de nationale autoriteiten zoals ministeries van financiën boden soms bruikbare informatie.

Het *Routledge International Handbook of Internet Gambling* (2012) van Williams, Wood en Parke en *Gaming Law: Jurisdictional Comparisons* (2012) van Harris zijn gebruikt als ondersteuning wanneer er geen (volledige) informatie beschikbaar was vanuit de websites van de toezichthouders of nationale overheden. Ook het *European Casino Industry Report 2013* was bruikbaar, ook met betrekking tot het achterhalen van de bevoegde toezichthouder.

Aanvullend is er gebruik gemaakt van *Google* en *Google Scholar*, waarbij er werd gezocht op de landsnaam en Engelse termen zoals "remote gambling" en soortgelijke termen in de lokale taal.

Punten van aandacht
Naarmate de dataverzameling met betrekking tot het kansspelbeleid in Europa vorderde kwamen een aantal onduidelijkheden aan het licht. Deze zullen hieronder kort worden besproken, met als doel hiermee ook de beperkingen van het onderzoek te aan te geven.

Ontwikkeling van wetgeving
De ontwikkeling van wetgeving is vaak complex. Dit heeft ten eerste te maken met de bestuursindeling. Voor sommige landen is er bijvoorbeeld een federale structuur, waarbij deelstaten los van elkaar beleid kunnen vormen over kansspelen op afstand. Daarnaast is wetgeving niet altijd een lineair proces, en onderhavig aan politieke veranderingen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de Duitse deelstaat Schleswig-Holstein, waar de legalisatie van kansspelen op afstand op basis van een vergunningensysteem onlangs is teruggedraaid nadat de deelstaat zich aansloot bij het landelijke kansspelbeleid. Ten derde komt de theoretische situatie niet altijd overeen met de praktijk: kansspelen op afstand zijn bijvoorbeeld bij wet toegestaan, maar er is nog geen vergunningverlenende instantie opgericht, waardoor er de facto geen vergunningen worden uitgegeven.

Terminologie en kwalificatie van soorten kansspelen
Er worden zeer veel verschillende soorten kansspelen aangeboden. Dit maakt het lastig om deze in eenduidige categorieën in te delen. Dit is ook zichtbaar in wetgeving van landen – waar uiteraard ook het taalverschil een rol speelt. Allereerst bevatten sommige (veelal oudere) nationale wetten geen expliciete bepalingen voor kansspelen op afstand. Daarnaast hanteren nationale wetgevers onderling soms verschillende termen voor (de facto) dezelfde spelen (voor kansspelautomaten kunnen verschillende benamingen worden gebruikt: *slots* of *slot machines*, *EGM* (*electronic gaming machine*), *AWP* (*amusement with prizes*), *IVT* (*interactive video terminal*) en *VLT* (*video lottery terminal*). Dit maakt het inventariseren van welke spellen waar zijn gelegaliseerd lastig.

Bronnen
Voor het onderzoek vormt informatie aangeleverd door kansspelautoriteiten of overheidsinstanties een

belangrijke bron. Wanneer deze informatie niet beschikbaar of anderszins niet volledig is moet er uitgeweken worden naar andere bronnen. In onze ervaring is echter veel van de beschikbare informatie afkomstig uit de industrie: van juridische professionals werkzaam in de kansspelsector, of in bepaalde gevallen direct vanuit kansspelaanbieders – bijvoorbeeld vanuit de *European Casino Association*. Dit roept de vraag op of er volledige objectiviteit verondersteld mag worden.

2.1.3 Prevalentie van kansspelverslaving en kansspeldeelname

De kern van de zoekaanpak is de sneeuwbalmethode, waarbij vanuit de ene bron informatie wordt verkregen over het bestaan van andere bronnen. Hiervoor is gebruik gemaakt van zowel meer indexerende bronnen, als van meer algemene informerende bronnen.

De eerste indexerende bron het boek "*Problem Gambling in Europe, Challenges, Prevention and Interventions*" van Meyer, Hayer en Griffiths. Hierin worden de auteurs en titels van een aantal onderzoeken uit de beschikbare landen beschreven. De in dit boek gebruikte literatuur is van grote waarde gebleken voor het onderzoek. Landen aanwezig in deze bron zijn: België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden en Zwitserland.

De tweede indexerende bron is het onderzoek uit 2012 van Williams, Volberg en Stevens: *The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends*. In dit onderzoek worden veel prevalentieonderzoeken van Europese landen genoemd, ook vaak inclusief een link naar het primaire onderzoek zelf.

Hierna is met zoekmachines gezocht naar onderzoek op dit gebied. Hiervoor wordt ten eerste via de zoekmachine *Google* gezocht naar "*gambling prevalence* [landsnaam]" in zowel het Engels als in de lokale taal (vertaald met behulp van *Google Translate*). De eerste pagina met resultaten worden geopend en – al dan niet vertaald – gecontroleerd op hun relevantie. Hierbij is niet enkel gebruik gemaakt van wetenschappelijke bronnen, maar ook van andere bronnen, zoals nieuwswebsites of blogs die verwijzen naar onderzoeken omtrent kansspelen op afstand.

Daarna is er via *Google* en *Google Scholar* gezocht op de namen van onderzoekers die al gevonden zijn bij de eerste twee bronnen. Deze naam wordt gecombineerd met de vertaling van het woord "kansspelen" of "kansspelverslaving" in de lokale taal. Ook hiervan worden de resultaten doorgenomen en gecontroleerd op relevantie. Om specifiek te zoeken op onderzoeken uit bepaalde jaren wordt gezocht op "kansspelen prevalentie [landsnaam] [jaartal]" in verschillende talen.

Bij alle afzonderlijke bronnen die zijn gevonden is daarnaast in de tekst gezocht naar verwijzingen. De meeste prevalentieonderzoeken vergelijken de eigen resultaten met eerdere resultaten uit het land, waardoor direct een overzicht wordt gegeven van eerder onderzoek.

Binnen de gevonden onderzoeken is gezocht naar opmerkingen over kansspelen op afstand. Nadelig hierin is dat er in de wetenschappelijke wereld geen vaste manieren zijn om online kansspelen te definiëren of te categoriseren. Informatie is daardoor soms slecht vergelijkbaar. Toch kan deze vaak gebruikt worden als indicatie voor het aantal spelers dat deelneemt aan online kansspelen.

2.2 Bruto spelopbrengst

Om een beeld te krijgen van wat de bevolking in een land aan kansspelen uitgeeft, is de bruto spelopbrengst (*gross gaming revenue*) als uitgangspunt genomen. De GGR is de bruto kansspelomzet (*gross gaming turnover*) minus het uitgekeerde prijzengeld. Om een betere vergelijking te kunnen maken tussen de landen onderling en

binnen landen door de tijd heen, is de GGR afgezet tegen het bruto binnenlands product (BBP of *gross domestic product*). Het BBP is via een speciale website van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu /eurostat) per land en per jaar te achterhalen.

Voor de selectie van de verdiepingslanden is gebruik gemaakt van een studie van het *Swiss Institute of Comparative Law* waarin gegevens zijn verzameld over de GGR uit 2003 (Eadington & Thalheimer, 2006). Omzetcijfers van de branche zijn daarnaast achterhaald via het *Gaming Regulators European Forum* (GREF). Contacten verliepen via Jonny Engebø van de *Norwegian Gaming Authority*. Het GREF verspreidt jaarlijks een survey onder vertegenwoordigers van de Gaming Regulators in een groot aantal Europese landen. Voor de Survey 2014 (cijfers uit 2012) hebben twintig landen gegevens aangeleverd via *Survey Monkey.* Via het GREF hebben we tevens de beschikking gekregen over gegevens van de Survey 2013 (cijfers uit 2011) en de Survey 2012 (cijfers uit 2010). De gegevens zijn als Excel bestanden aangeleverd. Over voorgaande jaren bleken gegevens wel beschikbaar maar alleen als PDF. Deze konden vanwege de beperkte beschikbare tijd niet meegenomen worden in de analyses.

Dergelijke gegevens zouden ook via bedrijven als *H2 Gambling Capital* geleverd kunnen worden. Vanwege de hoge kosten die er aan verbonden zijn is hier van afgezien.

De GGR gegevens zijn in eerste instantie bedoeld om een indruk te krijgen van de gokcultuur in een land. Voor de verdiepingsstudie in vier landen zijn aanvullende gegevens verzameld. De omzetcijfers en de bruto spelopbrengst dienen om diverse redenen met de nodige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd.

- Het ontbreken van gegevens over de GGR van bepaalde typen kansspelen beperkt de vergelijkbaarheid binnen en tussen landen. Met name de GGR van bingo is in relatief veel gevallen onbekend.
- We kunnen niet met zekerheid zeggen of de aangeleverde gegevens correct zijn. Zowel in de Zwitserse studie als in de GREF survey worden kansspelen in een afgebakend aantal categorieën ingedeeld. De Zwitserse studie hanteert de vijfdeling: *Casino's*, *Lotteries*, *Gaming Machines (outside casino's)*, *Betting Services* en *Bingo Services*. In de GREF survey worden grofweg dezelfde categorieën gehanteerd met dien verstande dat bij de lotterijen expliciet ook '*number games'* (zoals de Lotto) worden genoemd. In de GREF data wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen *land-based casino's*, *online/remote casino's* en *casino games outside casino's.*. Door onduidelijkheden en inconsistenties over welk type kansspel onder welke categorie valt kunnen de gegevens mogelijk inaccuraat zijn (kansspelautomaten die in een casino staan opgesteld zijn mogelijk niet altijd meegenomen in de GGR onder casino's).
- Er zijn een aantal niet-euro landen opgenomen in het onderzoek (Noorwegen, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk). Door schommelingen in de wisselkoersen zijn de GGR gegevens mogelijk niet goed vergelijkbaar met de eurolanden. Daarom zijn de GGR gegevens van de niet-euro landen bij voorkeur in de eigen valuta van het land bepaald.
- Als laatste kan opgemerkt worden dat een toename van de omzet vanaf legalisering van online gokken geen verrassing hoeft te zijn. In veel landen zal voor legalisering immers al illegaal gespeeld zijn. Door legalisering zal deze omzet opeens in de officiële cijfers verschijnen, als de spelers overstappen naar een legale aanbieder. Voor analyse moet goed naar deze punten worden gekeken.

2.2.1 Aantal hulpzoekers

In de eerste fase van dataverzameling is vooralsnog geen informatie verzameld over het aantal hulpzoekers in de Europese landen. Hier is op logistieke gronden voor gekozen. Er zijn zoals bij de prevalentieonderzoeken naar kansspelverslaving geen indexerende bronnen gevonden voor het aantal hulpzoekers in Europa.

Hulpzoekers kunnen bij een groot aantal instanties terecht: zelfhulpgroepen (*Gamblers Anonymous*), officiële (overheids-)instanties, private gespecialiseerde hulpverleningsinstanties, meer algemene hulpverleners (psychologen, psychiaters) of telefonische hulplijnen. Om van al deze instanties correcte en vergelijkbare data te verzamelen zou een grootse opgave zijn. Hierom is gekozen om slechts voor de verdiepingslanden een schatting van het aantal hulpzoekenden te maken.

2.3 Selectie Verdiepingslanden

Voor de selectie van de verdiepingslanden is een multi-criteria analyse gebruikt. Deze moest er toe leiden dat het onderzoek zich richt op landen die het meest geschikt zijn voor een landenvergelijkend onderzoek met Nederland. De gehanteerde criteria zien toe op de vergelijkbaarheid van de landen met Nederland en daarnaast op de beschikbaarheid van informatie. Door middel van een scoringssysteem is een duidelijk onderbouwde selectie van verdiepingslanden gemaakt. Het selectieproces wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid beschreven.

2.4 Verdiepingsstudie in vier landen

De selectieprocedure leidde tot de keuze voor Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken voor de verdiepingsstudie. De dataverzameling tijdens de verdiepingsstudie omvatte ook het verifiëren en standaardiseren van de per land gevonden data.

Het verifiëren van de gevonden data aan de hand van sleutelinformanten is vooral voor de verdiepingsstudie zeer nuttig gebleken. Per land is contact gezocht met de volgende experts:

Italië:	Francesco Rodano (*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*) en Giovanni Carboni (*European Gambling Lawyers & Advisors*)
Noorwegen:	Jonny Engebø (*Lotteri- og stiftelsestilsynet*)
Verenigd Koninkrijk:	Malcolm Bruce (*Gambling Integrity Services*)
Denemarken:	Martin Ipsen (*Spillemyndigheden*) Michael Jørsel (*Centre for Ludomani)*

Een gedetailleerde beschrijving van de werkwijze tijdens de verdiepingsfase volgt hieronder.

2.4.1 Prevalentie van kansspelverslaving

Voor deze verdiepingslanden is opnieuw gezocht naar (recent) verschenen bevolkingsonderzoeken en zijn de gevonden prevalentiecijfers van problematisch speelgedrag gestandaardiseerd. Op deze manier zijn ontwikkelingen in het aantal kansspelverslaafden in kaart gebracht. Daarnaast zijn de drie andere key-indicatoren voor de omvang van kansspelproblematiek nader bekeken. Zo is bezien of zich ontwikkelingen hebben voorgedaan met betrekking tot de bruto spelopbrengst (GGR), de deelname aan online kansspelen en het aantal hulpzoekers.

Data-extractie

De gevonden bevolkingsonderzoeken zijn in een schema samengevat (zie Bijlage 6). In dit schema is specifiek aandacht gegeven aan de belangrijkste uitkomsten en methodologische keuzes van een onderzoek. De lezer kan hierbij denken aan het aantal probleemspelers, de jaarlijkse deelname, het aantal respondenten, de respons en de wijze van afname van de meetinstrumenten. Deze informatie is van belang voor het standaardisatieproces dat in een latere fase plaatsvindt. Ook vergelijkingen met eerder onderzoek zijn meegenomen in de data-extractie.

Standaardisatie
Na de data-extractie zijn de resultaten gestandaardiseerd aan de hand van de vermenigvuldigingsfactoren zoals door Williams et. al. (2012) zijn ontwikkeld (zie Bijlage 7). Ter controle is ook van de door hen onderzochte onderzoeken een gestandaardiseerde score gemaakt. Door een vergelijking te maken tussen de door Williams et. al. gevonden resultaten en de scores waar wij op uit zijn gekomen, was het mogelijk te zien in hoeverre het systeem correct is toegepast. Hoewel er enige discrepantie is gevonden tussen de resultaten van Williams et. al. en ons onderzoek, konden deze snel opgelost worden (het betroffen doorgaans afrondingsverschillen). Op de gevonden fouten is daarna nog een extra controle gedaan bij de onderzoeken die niet door Williams et. al. zijn gestandaardiseerd. Door deze aanpak kan de lezer er zeker van zijn dat de standaardisatiemethode op eenduidige wijze tot uitvoer is gebracht.

2.4.2 Preventiebeleid kansspelverslaving

Voor de selectie van verdiepingslanden is aanvullende informatie verzameld over de aard en effectiviteit van het gevoerde preventiebeleid. Preventiebeleid is hierbij ruim opgevat. Het kan preventie zijn die gericht is op de speler zelf, het spel of op de omgeving. Het kan universele preventie betreffen (gericht op de hele bevolking), maar ook selectieve preventie (gericht op spelers) of indicatieve preventie (gericht op risico- en probleemspelers). Preventie en het stimuleren van verantwoord spelen kan bovendien door verschillende actoren worden uitgevoerd, door de overheid middels wet- en regelgeving maar ook door belangenorganisaties en hulpverleningsinstanties.

2.4.3 Hulpverlening

Bij het zoeken naar aanvullende data, van het aantal hulpzoekenden is een meer op de landen afgestemde aanpak nodig gebleken. Omdat de vier landen een verschillende organisatorische structuur kennen, was het niet mogelijk om geheel gelijksoortige data over de vier landen te vinden. Daarom is gekozen om dit los te laten en de dataverzameling te concentreren op gelijkheid van data binnen een land, over de tijd. Hierdoor is er per verdiepingsland een ander element onderzocht.

Als eerste willen we opmerken dat ondanks een brede aanwezigheid van *Gamblers Anonymous (GA)* bijeenkomsten, het niet is gelukt om in contact te treden met vertegenwoordigers van GA in de betreffende landen of een indruk te krijgen van het aantal deelnemers van deze zelfhulpgroepen en mogelijke ontwikkelingen hierin als gevolg van de legalisering van online kansspelen. Dit is mogelijk te verklaren door het anonieme karakter van de GA.

Een tweede opmerking is dat alleen in Denemarken de behandeling van gokverslaving door een klein aantal gespecialiseerde instituten wordt verricht, in de andere landen is er ook sprake van behandeling maar wordt deze geleverd door 'zelfstandig opererende' psychologen, door verslavingsinstituten die meerdere vormen van verslaving behandelen, door online hulpprogramma's of door het nationale zorgsysteem. Dit hoeft voor de kwaliteit van zorg geen probleem te zijn, omdat ook op deze plekken de noodzakelijke expertise aanwezig kan zijn. Voor de verzameling van uitputtende en longitudinale data is dit echter wel problematisch gebleken omdat deze doorgaans niet centraal worden bijgehouden.

De data in Denemarken zijn aangeleverd door het grootste behandelinstituut in dat land, het *Center for Ludomani*. Over het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen is de hulpvraag gemeten door te kijken naar het aantal telefoontjes naar nationale – gratis – hulplijnen voor gokverslaving. Deze lijnen bieden hulp, begeleiding en advies aan gokkers, hun omgeving en ook aan professionals. In de jaarverslagen wordt door deze organisaties vermeld hoeveel telefoontjes er zijn behandeld en wordt ook informatie over de bellers zelf gegeven.

In Italië bleek het lastiger om een betrouwbare en omvattende bron te vinden van het aantal hulpzoekenden: mogelijk omdat hulp in Italië sterk regionaal is georganiseerd, waardoor landelijke cijfers niet worden

verzameld en beschikbaar zijn. Uiteindelijk is het via sleutelinformaten wel gelukt deze informatie (deels) te achterhalen.

Bij het gebruik van de informatie omtrent het aantal hulpzoekers is voorzichtigheid geboden. Zo dient goed gekeken te worden over *wat* er precies wordt geteld: betreft het spelers zelf of de naasten van spelers, betreft het aantal unieke personen of het aantal telefoontjes, betreft het hulpzoekers die al eerder hulp zochten of nieuwe aanmeldingen?

In het onderzoek wordt het aantal hulpzoekers in een land als een proxy gebruikt voor de prevalentie van kansspelverslaving. Het verband tussen het aantal hulpzoekenden en het aantal gokverslaafden is niet eenduidig. Een toename van het aantal hulpzoekenden hoeft niet automatisch een toename van het aantal gokverslaafden te betekenen. Het kan ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat ze beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn, of doordat ze in toenemende mate worden doorverwezen naar de hulpverlening. Als men het voorgenomen Nederlandse beleid neemt, zou een hypothetische toename van het aantal hulpzoekende evenzeer verklaard kunnen worden door de informatieplicht die online-gokaanbieders hebben, als door een toename in het aantal gokverslaafden. Kansspelaanbieders worden immers verplicht om informatie over hulpverlening aan te bieden, waardoor de hulpbereidheid van spelers kan toenemen.

Wanneer het aantal hulpzoekers toeneemt maar ook een behandelingstraject succesvol afrond, dan kan dit op de langere termijn juist tot een daling van het aantal kansspelverslaafden leiden.

2.5 Duiding van de resultaten

Om de ontwikkelingen van het aantal kansspelverslaafden sinds de legalisering van online kansspelen in de verdiepingslanden te duiden is de volgende procedure gevolgd.

Trianguleren van bronnen
Op de eerste plaats is zoals gezegd een indruk verkregen van het aantal kansspelverslaafden in een land aan de hand van bevolkingsonderzoek. De vraag die daarbij is gesteld is of er ontwikkelingen zijn te signaleren in de (gestandaardiseerde) prevalentiecijfers. Mogelijke veranderingen in deze cijfers worden vervolgens getoetst aan de hand van veranderingen in de omzet (GGR), de deelname aan kansspelen en de hulpverleningscijfers. Ofwel, is een mogelijke toename van het aantal kansspelverslaafden te relateren aan een toename van de bestedingen aan kansspelen of aan een toename van het aantal hulpzoekers. De bedoeling hiervan is om de betrouwbaarheid en validiteit te versterken door de uitkomsten te trianguleren en te bezien of ze dezelfde kant op wijzen.

Is er een samenhang met legalisering van online kansspelen en gaat de legalisering vooraf aan een stijging van de prevalentie van kansspelverslaving?
Een volgende vraag is of er een samenhang is tussen de legalisering van online kansspelen en de prevalentie van problematisch speelgedrag. De prevalentiecijfers zijn daarbij gerelateerd aan het proces en de aard van legalisering van online kansspelen. Meer specifiek:

- Aan het tijdstip van legalisering: vaak zijn er meerdere stappen en tijdstippen in het legalisatie- en implementatieproces;
- Aan beleidsveranderingen: wordt dit naar mate de tijd vordert liberaler of restrictiever;
- Aan de aard van de legalisering: welke typen kansspelen zijn gelegaliseerd.

Hierbij staat de vraag steeds centraal of de gevonden ontwikkelingen in het aantal gokverslaafden samenhangen met de legalisering van de online kansspelmarkt en de vraag of de legalisering daaraan vooraf is gegaan.

Zijn er alternatieve verklaring denkbaar voor waargenomen ontwikkelingen in het aantal kansspelverslaafden?
Indien er ontwikkelingen zijn waargenomen in de prevalentiecijfers van kansspelverslaving, zijn we in de analyses op zoek gegaan naar alternatieve verklaringen. Er zijn tenslotte meerdere factoren denkbaar die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van kansspelverslaving. Zo kan het aantal kansspelverslaafden worden beïnvloed door het aanbod van kansspelen: een groter aanbod en meer 'exposure' leidt tot meer kansspelverslaving. Maar andersom geldt uiteraard ook: een kleiner aanbod, of bijvoorbeeld het weren van bepaalde risicovolle kansspelen van de markt leidt tot minder kansspelverslaving. Een ander proces dat van invloed kan zijn op de prevalentie van kansspelverslaving is het aanpassingsvermogen (adaption) van mensen. In de loop van de tijd leren mensen zich aan te passen aan (de opkomst van nieuwe) kansspelen. Men is zich meer bewust van de risico's) hetgeen tot minder kansspelverslaving kan leiden. Ook een effectief preventiebeleid (voorlichting en preventieve instrumenten en interventies) kan het adaptieproces versterken en versnellen en tot minder kansspelverslaving leiden. Evenals een goede en effectieve hulpverlening. Ook heel andere factoren kunnen van invloed zijn op het aantal gokverslaafden. De vergrijzing zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen omdat ouderen minder vaak verslaafd zijn. Een laatste factor die we hier willen noemen is de in eerder onderzoek gevonden samenhang tussen kansspelverslaving en de sociaal economische status (SES), waarbij een lage SES (of een verslechtering in de SES) tot meer kansspelverslaving kan leiden (de Bruin e.a., 2008a).

Om vast te kunnen stellen of de legalisering van online kansspelen van invloed is geweest op de prevalentie van kansspelverslaving in de verdiepingslanden, dienen alternatieve verklaringen voor eventueel gevonden fluctuaties worden uitgesloten.

3 ONLINE KANSSPELEN IN EUROPA: INVENTARISATIE

3.1 KANSSPELEN OP AFSTAND: VOORGENOMEN NEDERLANDSE BELEID

Om inzicht te krijgen in overeenkomsten en verschillen tussen de wet- en regelgeving van Nederland en de onderzochte landen, is het allereerst nodig om de uitgangspunten van het voorgenomen Nederlandse beleid uiteen te zetten. Dit zal gedaan worden aan de hand van het wetvoorstel tot wijziging van de *Wet op de Kansspelen (WoK)* en de Memorie van Toelichting.

Op dit moment is het aanbieden van kansspelen in Nederland verboden, behalve wanneer hier een vergunning voor verkregen is. De huidige *WoK* voorziet echter niet in een vergunningsmogelijkheid voor het organiseren van kansspelen op afstand. De Memorie van Toelichting noemt het ontbreken van direct contact een reden voor het ontstaan van andere en grotere risico's op fraude en kansspelverslaving: de regering beoogt dan ook een kansspelbeleid met aanvullende maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving.[3] De nieuwe *WoK* is bedoeld om een vergunningsstelsel te creëren dat bescherming biedt voor spelers tegen fraude, criminaliteit en verslavingsrisico's.[4]

3.1.1 Het wetsvoorstel

Onder het wetvoorstel worden kansspelen op afstand gedefinieerd als kansspelen die met elektronische communicatiemiddelen worden georganiseerd en waaraan wordt deelgenomen "(…) zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt".[5]

Het voorgenomen Nederlandse beleid kan gekarakteriseerd worden als een open stelsel met strenge vergunningsvoorwaarden. In het wetsvoorstel wordt geen beperking gesteld aan het aantal vergunningen dat kan worden uitgegeven.[6] Wel worden er een strikte eisen gesteld aan vergunninghouders. Bij lagere regelgeving wordt daarnaast nog vastgesteld welke spellen zullen worden toegestaan – gedacht wordt aan poker, casinospelen, speelautomaten en *fixed odds*- en *exchange betting* sportweddenschappen.[7]

De geldigheidsduur van een vergunning zal in beginsel vijf jaar zijn.[8] De kosten voor aanvraag van een vergunning worden in de Memorie van Toelichting geraamd op €35.000,- tot €50.000,-.[9] Vergunninghouders zijn belastingplichtig: ze zullen 20 procent kansspelbelasting gaan betalen, berekend op het bruto spelresultaat of *gross gaming revenue (GGR)*.[10] Daarnaast betalen vergunninghouders een kansspelheffing van 1,5 procent van het bruto spelresultaat aan de Kansspelautoriteit en een bijdrage van 0,5 procent van het bruto spelresultaat aan een verslavingsfonds.[11]

---

[3] Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 2.
[4] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 4 (MvT).
[5] Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 2, artikel 31(1).
[6] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 11 (MvT).
[7] Ibid, p. 15.
[8] Ibid, p. 17.
[9] Ibid, p. 36.
[10] Ibid, p. 35.
[11] Kansspelautoriteit, 'Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand' http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/kansspelen-internet/wetsvoorstel/ (14 oktober 2014).

3.1.2 De Kansspelautoriteit

Sinds 1 april 2012 is de Kansspelautoriteit de toezichthouder op de kansspelmarkt. De kerntaken van de autoriteit zijn vastgelegd in de *Wet op de Kansspelen*: het verstrekken van vergunningen, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de handhaving daarvan.[12]

Onder het wetsvoorstel worden de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit verruimd. Zo kan de Kansspelautoriteit een bindende aanwijzing geven aan partijen die illegale kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren – zoals adverteerders op internet, internetserviceproviders en betaaldienstverleners – om hun dienstverlening te staken.[13] Ook kan de autoriteit anoniem deelnemen aan online kansspelen.[14]

3.1.3 Beoogde vergunningsvoorwaarden omtrent preventie van kansspelverslaving

Het beoogde vergunningstelsel zet sterk in op een actief preventiebeleid ter voorkoming van probleemspel en kansspelverslaving. Hieronder zullen puntsgewijs de kenmerken van de beoogde preventiemaatregelen in het wetsvoorstel besproken worden. Een van de belangrijkste maatregelen in het wetsvoorstel betreft de actieve zorgplicht van vergunninghouders. Deze zorgplicht houdt in dat de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen zodat de speler een weloverwogen keuze kan maken om deel te nemen aan kansspelen en dat hij de nodige voorzieningen moet treffen om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Daarnaast moet de vergunninghouder het speelgedrag van spelers observeren, en maatregelen treft om de speler, indien diens speelgedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag – waaronder het wijzen op vrijwillige opname in het centraal register van uitsluitingen. Als sluitstuk moet de kansspelaanbieder spelers aandragen voor onvrijwillige uitsluiting, indien hij vermoedt dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan kansspelen en hij een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, en de speler zich niet vrijwillig wil uitsluiten.

Informeren van spelers
De vergunningshouder heeft een actieve zorgplicht ten opzichte van deelnemers aan haar kansspelaanbod. Deelnemers moeten goed geïnformeerd over verantwoord spelgedrag en de risico's verbonden aan kansspelen kunnen spelen. Hiertoe moet de kansspelaanbieder spelers de volgende informatie bieden, toegankelijk vanuit iedere pagina van haar website, eventueel via een link:

- Informatie over de risico's die aan deelname aan kansspelen op afstand verbonden zijn, en de wijze waarop die risico's vermeden kunnen worden;
- Een zelftest op mogelijke verslavingsproblemen;
- Verwijzingen naar Nederlandse hulverleningsinstanties voor verslavingszorg;
- Mogelijkheden om spelerslimieten aan te passen;
- Mogelijkheden voor de speler om zichzelf tijdelijk uit te sluiten van het kansspelaanbod van de vergunninghouder of het totale kansspelaanbod;
- Een constant zichtbare klok, waar de duur van de deelname wordt aangegeven alsmede het saldo van het spelersprofiel.[15]

---

[12] Wet op de Kansspelen, art 33b.
[13] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 2, artikel 34n.
[14] Ibid, artikel 34c.
[15] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 18 (MvT).

Spelersaccount
Vergunninghouders mogen geen kansspelen op afstand aanbieden aan spelers zonder dat er een spelersaccount is aangemaakt. Een spelersaccount mag pas worden aangemaakt nadat de identiteit van de speler door de kansspelaanbieder is geverifieerd en deze heeft vastgesteld dat de speler achttien jaar of ouders is, niet is opgenomen in het centraal register van uitsluitingen en de speler de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven in zijn spelersprofiel.[16] Voordat dit is gedaan kan er wel met een tijdelijk spelersaccount gespeeld worden, maar mag er niets uitgekeerd worden aan de speler.

Grenzen aan speelgedrag
Spelers moeten limieten aan hun spelgedrag aangeven voordat zij deelnemen aan kansspelen op afstand. Er zullen geen algemene limieten worden gesteld: spelers moeten hun persoonlijke grenzen aangeven. Dit zullen zij in ieder geval moeten doen voor de frequentie van de deelname, de maximale tegoeden op het spelersaccount en de maximale stortingen binnen een afgesproken periode. Verlaging van de spelerslimieten kunnen altijd direct worden doorgevoerd. Bij verhogingen moet er een bedenktijd in acht worden genomen.[17]

Zelfuitsluiting en het centraal register van uitsluitingen
Spelers moet de mogelijkheid geboden worden zichzelf op vrijwillige basis tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Onder het wetsvoorstel gaat de Kansspelautoriteit een centraal register beheren, waarin spelers worden ingeschreven die gedurende ten minste zes maanden niet kunnen deelnemen aan (bepaalde) kansspelen. Vergunninghouders moeten iedere keer dat een speler inlogt op zijn spelersaccount een check uitvoeren aan de hand van dit centraal register.[18]

Signaleren van onregelmatigheden en interventie in speelgedrag
Vergunninghouders moeten spelers wijzen op risicovol speelgedrag. Bij overschrijding van spelerslimieten moeten spelers gewaarschuwd worden, bijvoorbeeld door middel van een pop-up. Geldelijke spelerslimieten kunnen niet worden overschreden. Dit betekent dat wanneer ten aanzien van de tegoeden op het spelersaccount het limiet is genaderd, eventuele speelwinsten niet meer op het spelersaccount worden bijgeschreven, maar rechtstreeks op de spelersrekening wordt overgeboekt. Wanneer de speler binnen de afgesproken periode (bijv. gedurende 30 dagen) zijn stortingslimiet heeft bereikt, kan de speler geen stortingen op zijn spelersrekening doen. Wanneer vermoedens van onmatige deelname zijn, moet de aanbieder interveniëren, allereerst middels een persoonlijk gesprek met de speler. Daarbij moet de vergunninghouder feedback op het speelgedrag van de speler geven, handvatten bieden voor het verkrijgen van controle op het speelgedrag, en moet zo nodig gewezen worden op beschikbare hulpverlening en de mogelijkheid tot vrijwillige zelfuitsluiting. In de memorie van toelichting wordt als meest vergaande vorm van interventie de mogelijkheid van onvrijwillige uitsluiting van kansspelen genoemd: vergunninghouders kunnen de Kansspelautoriteit verzoeken een speler op te nemen in het centraal register.[19]

Verslavingsfonds
Er zal een ‘verslavingsfonds’ opgericht worden. Vergunninghouders dienen hieraan een bijdrage te leveren in de vorm van 0,5 procent van hun bruto spelresultaat, ten bate van de kosten van anonieme, preventieve (internet) behandelingen en onderzoek naar de (effectiviteit) van maatregelen en behandelingen die kansspelverslaving moeten tegengaan .[20]

---

[16] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 2, artikel 31l(2).
[17] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 18-19 (MvT).
[18] Ibid, p. 8, 28.
[19] Ibid, p. 19, 29.
[20] Ibid, p. 20.

3.2 EUROPESE REGELGEVING OMTRENT KANSSPELEN OP AFSTAND

Omdat een groot deel van de onderzochte landen lidstaten van de Europese Unie zijn, zal in dit hoofdstuk kort het Europese wetgevingskader omtrent kansspelen op afstand uiteengezet worden.

Het vrij verkeer van diensten is neergelegd in artikel 56 van het *Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)*. Onder dit artikel mogen er geen beperkingen opgelegd worden op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie ten aanzien van personen in andere lidstaten.[21] Het Verdrag geeft ook de definitie van een dienst: het gaat om 'dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden'. Het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) bevestigde in het *Schindler*-arrest voor het eerst dat het aanbieden van grensoverschrijdende kansspelen binnen deze definitie valt.[22] Dit betekent dat nationale wetgeving kansspelaanbieders uit andere lidstaten in principe niet mag belemmeren haar diensten aan ingezetenen aan te bieden.

Uitzondering hierop zijn echter de situaties beschreven in artikel 51 en 52 van het VWEU. In bepaalde gevallen kan bijvoorbeeld uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid een beperking gerechtvaardigd zijn.[23] Daarnaast kan dit ook het geval zijn in geval van een dwingende reden van algemeen belang, zo volgt uit de jurisprudentie van het Hof. Wanneer er een beperking wordt ingesteld, dan moet deze echter voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Een beperking mag niet discriminatoir worden toegepast;
- Een beperking moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te waarborgen; en
- Een beperking mag niet verder gaan dan voor het bereiken van het nagestreefde doel nodig is.[24]

Ook specifiek op het gebied van kansspelen is er door het Hof duiding gegeven aan wat geoorloofde beperkingen zijn. Zo werd in *Liga Portuguesa* bepaald dat wanneer een lidstaat ervoor kiest een monopolieregime in te stellen, waarbij één aanbieder het recht krijgt kansspelen aan te bieden in een lidstaat, dat dit niet direct in strijd is met het vrije verkeer van diensten.[25] In dit arrest werd ook aandacht besteed aan andere en ernstigere risico's die kansspelen op afstand met zich mee brengen, wat in een later arrest nogmaals werd bevestigd: lidstaten kunnen het recht om deze kansspelen aan te beiden beperken om zo consumenten en de openbare orde te beschermen.[26]

Het binnen de Europese Unie geldende beginsel van wederzijdse erkenning is niet van toepassing op kansspelen op afstand. Wederzijdse erkenning houdt in dat een dienst of product dat rechtmatig in een van de lidstaten wordt aangeboden, in een andere lidstaat niet verboden mag worden. Het Hof heeft erkend in haar jurisprudentie dat een lidstaat zich "op het standpunt [mag] stellen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer (…) via internet diensten van deze sector rechtmatig aanbiedt in een andere lidstaat, waar hij is gevestigd en in beginsel (…) aan controles wordt onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd."[27]

De onderzochte lidstaten van de Europese Unie hebben daarmee relatief veel beleidsvrijheid om de noodzakelijke maatregelen te treffen om kansspelen op afstand te reguleren. Wel heeft de Europese

---

[21] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 56.
[22] HvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler).*
[23] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 52(1).
[24] Adviescommissie Kansspelen via internet, *Legalisatie van Kansspelen via internet* 2010, p. 26.
[25] HvJ EG 14 oktober 2008, C-42/07 (*Liga Portuguesa)*, para 320.
[26] HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08 (*Betfair)*, para 34.
[27] HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08 (*Betfair)*, para 33.

Commissie in juli 2014 een Aanbeveling vastgesteld op het terrein van online kansspelen, waarin zij de belangrijkste principes meegeeft voor regulering van online kansspelen.

3.3 KANSSPELEN OP AFSTAND IN EUROPA

Van alle 29 onderzochte landen is de wet- en regelgeving omtrent kansspelen op afstand globaal in kaart gebracht. Hiervoor is onder andere gekeken naar de uitgangspunten van het beleid. Bijvoorbeeld, is er sprake van een vergunningenstelsel of een monopolie? Hoeveel en voor welk type kansspelen worden vergunningen verleend? In hoeverre is er aandacht van preventie en hulpverlening omtrent kansspelverslaving? In deze fase van het onderzoek is vervolgens gepoogd het kansspelbeleid te karakteriseren als een open of een gesloten stelsel.

Stapsgewijs en behoedzaam
Historisch gezien komen veel Europese landen uit een situatie waarin het aanvankelijk niet was toegestaan om te gokken. Je mocht er niet aan deelnemen en het evenmin aanbieden of organiseren. Dit verbod is in de loop der tijd vaak stapsgewijs losgelaten. In veel landen werden aanvankelijk alleen door de staat georganiseerde loterijen toegestaan en was de staat tevens de enige vergunninghouder. In de loop van de tijd kwamen daar andere vormen van kansspelen bij, zoals de mogelijkheid om te wedden op draf- en rensport of op sportwedstrijden. Het duurde vaak langer voordat ook de kansspelen die als risicovoller worden beschouwd, zoals casinospelen en kansspelautomaten, werden gelegaliseerd. Veel landen hanteren nu een 'nee, tenzij' beleid: het aanbieden van kansspelen is niet toegestaan, tenzij dit onder vergunning gebeurt. In sommige landen bestaat overigens nog steeds een verbod op risicovolle kansspelen, of is de legalisering van bepaalde kansspelen zelfs teruggedraaid vanwege een groeiend aantal kansspelverslaafden.

Als het gaat om de introductie van kansspelen op afstand lijkt deze trend van een stapsgewijze legalisering zich in een aantal landen te hebben herhaald. Als voorbeeld kan Italië aangehaald worden, waar in 2001 totalisator weddenschappen, in 2009 bingo en in 2011 casinospelen werden gereguleerd. Er zijn ook een aantal landen die online kansspelen in één keer hebben gelegaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Roemenië. En er zijn bovendien landen die weliswaar een eerste stap hebben gezet maar waar (nog) geen vervolgstappen zijn gezet.

Restricties omtrent vergunningen
De meeste landen hebben beperkingen op het aanbod van kansspelen gesteld. Vaak voorkomende beperkende maatregelen zijn beperkingen op het soort kansspelen waarvoor een vergunning kan worden verkregen of op het aantal vergunningen dat maximaal verleend mag worden. Daarnaast heffen de meeste landen belasting op het aanbieden van kansspelen en brengen zij kosten in rekening voor het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag.

Restricties omtrent vergunningen
De meeste landen hebben beperkingen op het aanbod van kansspelen gesteld. Vaak voorkomende beperkende maatregelen zijn beperkingen op het soort kansspelen waarvoor een vergunning kan worden verkregen of strenge eisen rondom het voorkomen van kansspelverslaving. Ook is in sommige landen nog sprake van een monopolie op online kansspelen. Daarnaast heffen de meeste landen belasting op het aanbieden van kansspelen en brengen zij kosten in rekening voor het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag.

De inventarisatie leert dat in 23 van de 29 onderzochte Europese landen tot legalisering van kansspelen op afstand is overgegaan. Bij vijf landen (Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië en Zwitserland) is men (nog) niet tot legalisering overgegaan. Duitsland, tot slot, vormt een uitzondering. Deelstaat Sleeswijk-Holstein legaliseerde kansspelen op afstand in 2012, maar sloot zich in 2013 alsnog aan bij het landelijk verdrag waaronder een verbod geldt op online kansspelen.

De vormen die Europese wetgeving op het gebied van online kansspelen heeft aangenomen lopen uiteen van een volledig verbod tot een open stelsel waarbij alle type kansspelen toegestaan zijn en nieuwe partijen, zowel nationaal als buitenlands, op de nationale markt worden toegelaten.

3.3.1 Tijdstip van legalisering

Allereerst is van belang om vast te stellen wat in dit onderzoek precies onder legalisering van kansspelen op afstand wordt verstaan. Er kunnen vaak meerdere fases worden onderscheiden in het proces omtrent legalisering en regulering van kansspelen op afstand. Significante momenten zijn bijvoorbeeld:

1. De legalisering van kansspelen op afstand bij wet;
2. Het toekennen van de eerste vergunning(en) voor het uitbaten van kansspelen op afstand door de aangewezen vergunningverlenende instantie; en
3. Het daadwerkelijk beschikbaar zijn van het legaal kansspelaanbod op internet.

Deze stappen in het proces van legalisering en regulering vinden meestal niet in een kort tijdsbestek na elkaar plaats: soms kunnen er zelfs enkele jaren zitten tussen de inwerkingtreding van een wet en het toekennen van vergunningen.

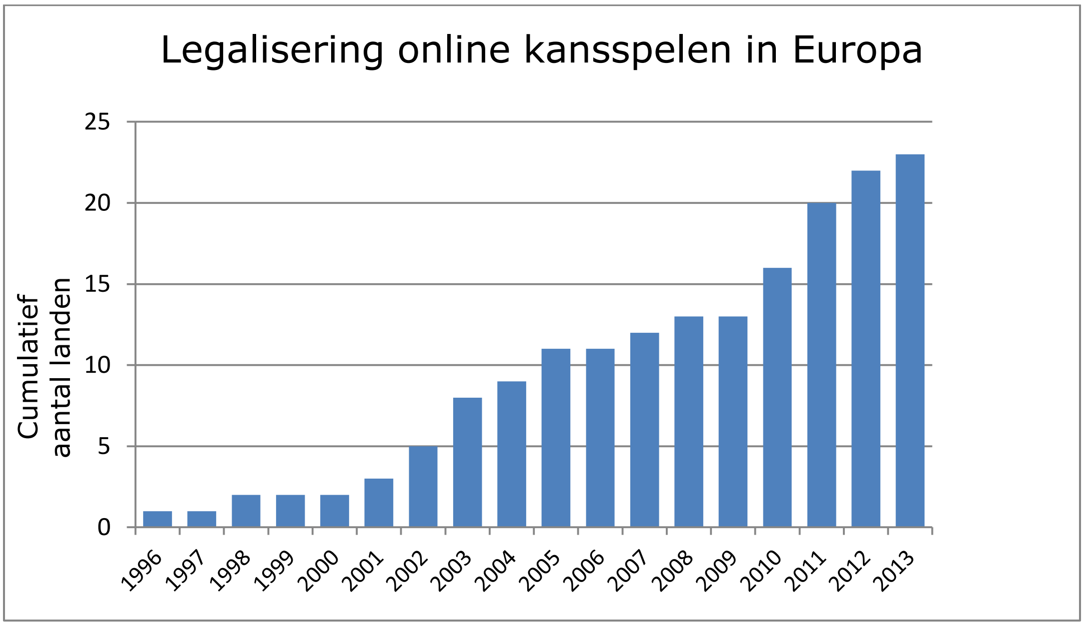
Dit onderzoek is gericht op de prevalentie van kansspelverslaving en een eventuele relatie met de legalisering van kansspelen op afstand. Om een effect te kunnen zien van de legalisering van kansspelen op afstand is het nodig dat spelers ook daadwerkelijk deelnemen aan dit kansspelaanbod. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om als uitgangsdatum het daadwerkelijk beschikbaar zijn van een legaal kansspelaanbod op het internet te nemen. Wanneer deze informatie niet voorhanden is, is uitgeweken naar de datum van het toekennen van de eerste vergunning(en). In het uiterste geval dat ook deze informatie niet beschikbaar is wordt als uitgangspunt de datum van inwerkingtreding van de legaliserende wetgeving gehanteerd.

Van de 29 onderzochte Europese landen zijn 23 tot legalisering van kansspelen op afstand overgegaan. Sommige landen zijn al in het begin van deze eeuw tot legalisering overgegaan, terwijl anderen pas recentelijk de wetgeving hebben aangepast.

Tabel 1 Landen die tot legalisering zijn overgegaan

Jaar van legalisering	Land
1996	Finland
1998	Oostenrijk
2001	Italië
2002	Zweden, Noorwegen
2003	Letland, Ierland, Denemarken
2004	Malta
2005	Slowakije, Verenigd Koninkrijk
2007	Slovenië
2008	Tsjechië
2010	Estland, Frankrijk, Kroatië
2011	Spanje, België, Griekenland, Polen
2012	Bulgarije, Cyprus
2013	Hongarije
Niet	Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Zwitserland, Nederland

Figuur 1 Cumulatief aantal Europese landen waarin een legaal aanbod van online kansspelen beschikbaar kwam



Er zijn grofweg twee perioden van legalisering van online kansspelen te onderscheiden. Een eerste piek is te zien in de eerste jaren na de eeuwwisseling. In de periode 2001-2005 zijn negen landen tot legalisering overgegaan. In de periode 2006-2009 is het relatief gezien rustig. Daarna zien we wederom een piek. In de periode 2010-2013 zijn tien landen tot legalisering overgegaan.

3.4 GOKCULTUUR

'Gokcultuur' vormt een breed begrip. Het relateert aan de vraag of gokken 'in het bloed zit', of het land een historie met kansspelen heeft en of deelname aan kansspelen een breed geaccepteerd verschijnsel is of dat er een taboe op rust. Ook de grootte en het type kansspelaanbod, de grootte en de segmentatie van gebruikersgroepen is van belang om de gokcultuur te vatten. Gokcultuur verwijst ook naar de mate waarin aandacht is voor preventie en hulpverlening, de mate waarin men heeft geleerd om met kansspelen om te gaan en zich bewust is van de risico's ervan maar ook de mate waarin kansspelverslaving wordt herkend door de omgeving van de speler. Gokcultuur, tot slot, wordt ook weerspiegeld in het kansspelbeleid en de mate waarin door de overheid en de kansspelindustrie een actief preventiebeleid wordt gevoerd.

Gokcultuur is niet statisch maar dynamisch, het kan veranderen door bijvoorbeeld de opkomst van nieuwe of online kansspelen. Daarnaast is er een verschil tussen een cultuurverandering en een hype. Het is daarom nuttig om te kijken of echt een cultuurverandering heeft plaatsgevonden in landen waar kansspelen op afstand al langere tijd gelegaliseerd zijn, of dat de deelname aan online kansspelen van voorbijgaande aard is geweest en eerder als hype kon worden bestempeld.

Voor deze eerste fase is het begrip echter veel smaller opgevat om een overzichtelijk en efficiënt overzicht van de verschillende landen mogelijk te maken. 'Gokcultuur' is gemeten aan de hand van (i) het aanbod van kansspelen in een land (ii) de kansspeldeelname (iii) de spelopbrengsten van kansspelen en daarmee de populariteit van kansspelen.

3.4.1 Aanbod van kansspelen

In de meeste Europese landen die onderzocht zijn is een breed aanbod van *land-based* kansspelen beschikbaar. Dat betreft zowel een aanbod van loterijen, (sport)weddenschappen, casinospelen, poker, bingo en

kansspelautomaten. Drie landen hebben een verbod op het aanbieden van bepaalde typen kansspelen: op Cyprus is er geen legaal *land-based* aanbod van casinospelen, poker noch van kansspelautomaten, in Luxemburg kunnen legaal geen (sport)weddenschappen worden afgesloten en is er geen aanbod van kansspelautomaten. In Noorwegen tot slot zijn er geen *land-based* casino's en is in 2007 een verbod op de exploitatie van de traditionele kansspelautomaten ingesteld.

Het legale aanbod van kansspelen op afstand laat een veel gedifferentieerder beeld zien. Er zijn zes Europese landen die net als Nederland geen legaal aanbod van kansspelen op afstand hebben gerealiseerd. Daarnaast zijn er vijftien landen waarin de meeste kansspelen online worden aangeboden en tot slot zijn er acht landen die beperkingen hebben gesteld aan het type kansspel dat online mag worden aangeboden.

3.4.2 Deelname aan kansspelen

Voor de kansspeldeelname is van dertien van de 23 landen waar online kansspelen zijn gelegaliseerd informatie gevonden over de deelname. Van zowel deze dertien landen als van Nederland wordt in Tabel 1 het gemiddelde van de gerapporteerde kansspeldeelname getoond. Het betreft hier onderzoeken tussen 1997 en 2013.

In de tabel is te zien dat de Scandinavische landen het hoogste scoren, waarop Nederland en het Verenigd Koninkrijk volgen. Aan de onderkant is Polen een duidelijke uitschieter, met een deelname van minder dan een kwart van de bevolking. Binnen Europa speelt volgens deze data jaarlijks de helft tot driekwart van de bevolking een gokspel.

Tabel 2 Deelname aan kansspelen (gemiddelde van de beschikbare metingen)

Land	Gemiddelde deelname
Zweden	77%
Denemarken	77%
Finland	75%
Noorwegen	74%
Nederland	70%
Verenigd Koninkrijk	70%
Estland	67%
Hongarije	65%
België	60%
Bulgarije	57%
Italië	52%
Frankrijk	48%
Oostenrijk	42%
Polen	24%

3.4.3 Bruto spelopbrengst

De omzet van de kansspelindustrie wordt berekend op basis van de *gross gaming revenue (GGR).* Dit is de omzet van de kansspelindustrie minus de uitbetaalde prijzen: het betreft dus het totale verlies van de spelers in het land. Het voordeel van het gebruiken van de GGR ten opzichte van de totale winst, is dat verschillen tussen landen onderling in de hoogte van belastingtarieven en andere kostenposten geen rol spelen, en het daarmee een beeld geeft van de werkelijke bestedingen van spelers.

In onderstaande tabel, Tabel 2, is het GGR weergegeven als een percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Hiermee wordt het mogelijk de uitgaven aan gokken van landen onderling te vergelijken. Hierbij is het

van belang te beseffen dat de data in de meeste gevallen uit 2003 komen, waardoor deze niet per se een indicatie van de huidige situatie zijn. Hiervoor is gekozen omdat er over het jaar 2003 de meeste data beschikbaar waren. Omdat deze data - met uitzondering van Noorwegen – uit hetzelfde onderzoek stammen, is de vergelijkbaarheid hoog.

Het valt op dat Malta een bijzonder hoog percentage van het BBP uitgeeft aan kansspelen. Dit is voor een groot deel te verklaren door de vele kansspelaanbieders die zich gevestigd hebben op dit eiland. Een groot deel van de BBP dat uitgegeven wordt aan kansspelen is daarom niet toe te schrijven aan de bestedingen van de Maltese bevolking, omdat vooral buitenlandse spelers gebruik maken van het kansspelaanbod. In de andere landen wordt tussen 0,2 procent en 0,8 procent van het BBP uitgegeven aan kansspelen.

Tabel 3 Gross Gaming Revenues 2003

Land	GGR als % BBP	% Loterijen	% Betting	% EGM's	% Casino
Malta	2,46	21,0	57,9	0	20,4
Finland	0,85	39,1	12,7	46,0	1,8
Ierland	0,81	23,2	53,2	21,2	0
Hongarije	0,79	48,0	4,1	40,7	6,4
Letland	0,67	6,2	1,7	79,3	10,7
Verenigd Koninkrijk	0,66	30,9	32,1	16,9	8,7
Spanje	0,62	23,0	1,3	52,2	6,6
Cyprus	0,62	46,9	53,1	0	0
Griekenland	0,62	44,4	47,3	0	8,3
Zweden[1]	0,59	42,0	32,0	14,2	7,9
Frankrijk	0,48	40,6	25,9	0	33,5
Italië	0,46	72,6	15,7	0	9,9
Denemarken	0,44	51,7	11,6	26,6	5,3
Nederland	0,43	35,8	0,9	27,3	33,9
Oostenrijk	0,40	66,6	9,0	0	24,4
Noorwegen[2]	0,31	57,1	23,8	7,2	0,2
Estland	0,28	26,5	-[3]	-[3]	73,5
België	0,25	71,5	1,4	20,1	7,0
Polen[1]	0,21	68,3	8,7	12,2	10,3

Omdat niet alle categorieën kansspelen in het schema zijn opgenomen, tellen de percentages in de rijen niet op tot 100.
1 = gebruikte data komt uit 2002, 2 = gebruikte data komt uit 2013, 3 = geen data beschikbaar

De laatste factor bij de vergelijking van gokcultuur – de populariteit van verschillende spelen in een land – wordt eveneens bepaald aan de hand van het GGR. Het betreft hier hoeveel procent de verschillende kansspelen toevoegen aan het GGR van het totale aanbod van kansspelen. Zo kan bij Nederland worden gezien dat 35,8 procent van het GGR wordt verdiend met loterijen, waaronder ook krasloten vallen. Dit is, met een klein verschil, het kansspel waar het meest mee wordt verdiend in Nederland. Weddenschappen, vooral op sport en draf- en rensport, maken in Nederland met 0,9 procent het kleinste deel van het totale GGR aan kansspelen uit. Speelautomaten (of *EGM's, electronic gaming machines*) halen 27,3 procent van het GGR binnen, casino's 33,9 procent. Opgeteld komt dit niet tot 100 procent, omdat andere categorieën van kansspelen, zoals bingo, niet in deze tabel zijn opgenomen. In Nederland is het GGR daarmee ongeveer evenredig verdeeld over loterijen, kansspelautomaten en de casino's.

De laatste factor bij de vergelijking van gokcultuur – de populariteit van verschillende spelen in een land – wordt eveneens bepaald aan de hand van het GGR. Het betreft het percentage dat de verschillende kansspelen toevoegen aan het GGR van het totale aanbod van kansspelen. Zo wordt in Nederland 35,8 procent van het GGR verdiend met loterijen (inclusief krasloten). Dit is, met een klein verschil, het kansspel waar het meest mee wordt verdiend in Nederland. Weddenschappen, vooral op sport en draf- en rensport, zijn met 0,9 procent in Nederland het kleinste deel van het totale GGR aan kansspelen. Speelautomaten (of *EGM's,*

electronic gaming machines) halen 27,3 procent van het GGR binnen, casino's 33,9 procent. Opgeteld komt dit niet op 100 procent, omdat sommige kansspelen, zoals bingo, niet in deze tabel zijn opgenomen. In Nederland is het GGR daarmee ongeveer evenredig verdeeld over loterijen, kansspelautomaten en de casino's.

4 SELECTIE VAN LANDEN VOOR DE VERDIEPINGSSTUDIE

De keuze voor de vier verdiepingslanden hebben we gebaseerd op een aantal criteria, die er gezamenlijk toe moeten leiden dat het onderzoek zich richt op landen waarvan de gegevens over kansspelbeleid en kansspelverslaving kunnen worden gebruikt om iets te zeggen over de ontwikkeling die zich in Nederland kan voordoen na legalisatie. De criteria die voor de selectie van de verdiepingslanden hebben enerzijds betrekking op de vergelijkbaarheid met Nederland en anderzijds op de beschikbaarheid van relevante informatie. Het kon daarom zo zijn dat we hiermee uitkwamen op de meest geschikte landen voor de vergelijking, maar ook op (op het oog) minder vergelijkbare landen waar wel voldoende informatie over beschikbaar was.

Voor de selectie van de vier landen voor de verdiepingsstudie is een multi criteria-analyse gebruikt en een scoringsysteem ontwikkeld om een rangorde van landen op te stellen. Op basis hiervan is een duidelijke en onderbouwde keuze van landen voor de verdiepingsstudie gemaakt. Voor de selectie van de landen voor de verdiepingsstudie is een puntensysteem ontwikkeld op basis van acht criteria:

1. Kansspelen op afstand zijn gelegaliseerd
2. Kansspelen op afstand zijn al geruime tijd gelegaliseerd
3. De wet- en regelgeving is vergelijkbaar met het voorgenomen Nederlandse beleid
4. Er is geen sprake van een monopolie maar van een licentiesysteem
5. De gokcultuur is vergelijkbaar: deelname aan kansspelen (+ beschikbaarheid deelnamecijfers)
6. De gokcultuur is vergelijkbaar: GGR (gross gaming revenue) (+ beschikbaarheid omzetcijfers)
7. De gokcultuur is vergelijkbaar: populariteit loterijen (+ beschikbaarheid omzetcijfers)
8. Prevalentiecijfers kansspelverslaving zijn over meerdere jaren beschikbaar

De puntentoekenning is als volgt.

- Wanneer aan een van de criteria onder 1 t/m 7 is voldaan is 1 punt toegekend (in enkele gevallen 0,5 punt).
- Bij criterium 8 worden maximaal 2 punten toegekend als zowel een voor- als nameting beschikbaar is.
- Een land kan maximaal 9 punten verdienen.

In het onderstaande zullen we de criteria en puntentoekenning nader toelichten. In Bijlage 3 zijn de uitkomsten van deze analyse in tabelvorm opgenomen.

4.1 Legalisering kansspelen op afstand

Indien online kansspelen zijn gelegaliseerd en er een operationeel aanbod van kansspelen op afstand bestaat wordt 1 punt toegekend. In 23 van de 29 landen is tot legalisering van kansspelen op afstand over gegaan.

4.2 Duur sinds legalisering

We zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag vooral geïnteresseerd in de effecten van legalisering van online kansspelen op langere termijn. Aanvankelijk zouden we – vanwege het nieuwe aanbod en de nieuwsgierigheid die de mens eigen is - een grote aanloop kunnen verwachten, maar als de nieuwigheid er eenmaal vanaf is, weer een daling of stabilisatie.

Om het criterium te bepalen voor de tijd die sinds de legalisering van kansspelen op afstand is verstreken hebben we ons laten leiden door de vraag in hoeverre te verwachten is dat de gevolgen van de legalisering in die landen reeds tot volle uiting zijn gekomen. We hebben daarbij onder meer rekening gehouden met de Incubatietijd van kansspelverslaving; spelers zijn vaak niet van de ene op de andere dag verslaafd, daar gaat vaak de nodige tijd overheen. Soms wordt wel gesproken van een incubatietijd van 5 jaar of langer. Een andere

reden is dat een nieuw (online) aanbod mogelijk tot een hausse of hype kan leiden die later ook weer kan verdwijnen. Om deze reden hebben we de verstreken tijd sinds legalisering als een van de criteria gebruikt om tot de selectie van verdiepingslanden te komen. Als online kansspelen al langer dan vijf jaar zijn gelegaliseerd, wordt in het scoringssysteem 1 punt toegekend. Als het tussen de twee en vijf jaar is wordt een 0,5 punt toegekend. Als het minder dan twee jaar geleden is worden geen punten toegekend.

In tien landen is er al langer dan vijf jaar een legaal aanbod van kansspelen op afstand beschikbaar. In zeven landen is dat twee tot vijf jaar geleden, in zes landen is dat minder dan twee jaar geleden.

4.3 Vergelijkbaarheid van wet- en regelgeving

De vraag die hier centraal staat is hoe de wet- en regelgeving omtrent online kansspelen zich verhoudt tot het voorgenomen Nederlandse vergunningstelsel? Om hier een inschatting van te maken zijn een aantal indicatoren gehanteerd:

- Het beleid is vergelijkbaar als het als een open stelsel te karakteriseren is, waarbij meerdere vergunningen worden verleend (1 punt);
- Het beleid is enigszins vergelijkbaar als er sprake is van een open stelsel markt maar er wel restricties zijn opgelegd, bijvoorbeeld beperkingen in het soort spel dat aangeboden mag worden (0,5 punt);
- Het beleid is als niet vergelijkbaar gekarakteriseerd als het een monopolie betreft (0 punt).

Van de 23 landen die online kansspelen hebben gelegaliseerd hebben vier landen één (of twee) licenties verleend aan een monopolist. Dat betreft Noorwegen, Zweden, Finland en Slowakije. In de andere landen wordt een licentiesysteem gehanteerd waarbij meerdere vergunninghouders zijn. Van de negentien overgebleven landen hebben elf landen geen verdere beperkingen gesteld aan het aantal te verlenen vergunningen of het type kansspel waarvoor een licentie wordt verleend. In vijf landen worden in beperkte mate beperking gesteld, in drie landen meer vergaande beperkingen.

4.4 Vergelijkbaarheid gokcultuur: deelname aan kansspelen

In de verzamelde bevolkingsonderzoeken naar kansspelverslaving wordt bijna consequent melding gemaakt van de deelname aan kansspelen, opgedeeld naar het type spel. In dit opzicht is de beschikbaarheid van deze informatie geen struikelpunt voor de selectie van de verdiepingslanden geweest. Er is echter relatief weinig informatie gevonden over de deelname aan *short-odds* spelen (alle gokspelen, met uitzondering van loterijen). Deze informatie is van belang, omdat uit onderzoek blijkt dat vooral deze kansspelen een grotere verslavingspotentie hebben dan loterijen.

Een belangrijk nadeel van de deelnamecijfers is dat deze niet gestandaardiseerd zijn (in tegenstelling tot de prevalentiecijfers van kansspelverslaving) en daardoor onderling niet altijd goed vergelijkbaar zijn. Deelnamecijfers kunnen worden beïnvloed door de steekproef trekking, de representativiteit van de steekproef en het al dan niet wegen, de respons, de manier van bevragen (telefonisch, zelf invullen, online, face-to-face), de validiteit het meetinstrument en de manier waarop het onderzoek werd gepresenteerd (health survey of gambling survey).

Over de deelname aan online kansspelen is relatief weinig informatie gevonden. In een aantal recente onderzoeken, grofweg 2010 en later, wordt hierover in toenemende mate gerapporteerd. Een nadeel hierbij is wederom dat de gegevens niet gestandaardiseerd zijn en onderhevig zijn aan methodologische valkuilen. Bovendien lijkt er nog geen overeenstemming te bestaan over een eenduidige indeling en categorisatie van online kansspelen: Moet bijvoorbeeld de online verkoop van loten hier ook bij worden opgenomen, vallen kansspelen via *tablets, smartphones* en *smart tv's* hier onder, wordt onderscheid gemaakt tussen deelname aan gereguleerde online kansspelen aan 'illegale' online kansspelen of aan online kansspelen die door

buitenlandse aanbieders worden aangeboden? Omdat verschillende onderzoekers, verschillende antwoorden geven op deze vragen, is een vergelijking tussen de onderzoeken lastig omdat de uitkomsten op methodologische verschillen kunnen berusten. Ook hierom wordt er in de selectie van de landen veel waarde gehecht aan de aanwezigheid van onderzoeken binnen een land, door de tijd en met een gelijke opzet.

Concluderend kan over de beschikbaarheid van informatie over deelname aan kansspelen worden gezegd dat er voldoende informatie beschikbaar is maar dat de gegevens niet goed vergelijkbaar zijn door verschillen in de opzet en uitvoering van de onderzoeken en een gebrek aan standaardisatie van gegevens.

Om toch een indicatie te geven van de gokcultuur in Europa en vast te stellen hoe de gokcultuur zich op dit punt tot de Nederland verhoudt zijn de algemene deelnamecijfers aan kansspelen (inclusief loterijen) als uitgangspunt genomen. Het betreft hier de recente deelname aan kansspelen, dat wil zeggen deelname aan kansspelen in de afgelopen twaalf maanden. Indien meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd zijn de deelnamecijfers gemiddeld.

Van 14 van de 29 onderzochte landen zijn geen prevalentiecijfers gevonden. Bij de overige 15 landen ligt de gemiddelde deelname aan kansspelen op 62 procent. Nederland ligt hier iets boven, gemiddeld 70 procent van de Nederlandse bevolking neemt deel aan kansspelen. Ten behoeve van de selectie van de verdiepingslanden scoren de landen die net als Nederland boven het gemiddelde van 62 procent liggen één punt De landen die onder het gemiddelde liggen of bij wie geen deelnamecijfers beschikbaar zijn scoren hier niet. Er zijn op deze wijze 7 landen die wat betreft deelname aan kansspelen vergelijkbaar zijn met Nederland en acht niet.

4.5 Vergelijkbaarheid gokcultuur: GGR (Gross Gaming Revenue)

De vraag die hier centraal staat is enerzijds of Informatie beschikbaar is over de omzet en bruto spelopbrengst van kansspelen en anderzijds in hoeverre deze vergelijkbaar zijn met Nederland.

Een onderzoek van het *Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung* uit 2006 heeft hierbij veel nuttige informatie opgeleverd over de toenmalige EU-landen en is als uitgangspunt genomen. De grote waarde van dit onderzoek is dat er in groot aantal Europese landen (in totaal 18) op gelijke wijze omzetcijfers zijn verzameld, waardoor deze onderling goed vergelijkbaar zijn. De zwakte van dit onderzoek is dat de informatie enigszins verouderd is maar dat dit vanwege het doel - namelijk een vergelijking te maken met de Nederlandse situatie - gerechtvaardigd is..

Bij een steekproefsgewijs zoeken naar recentere omzetcijfers is gebleken dat deze wel beschikbaar zijn. Aanbieders van kansspelen dienen hun omzetten en opbrengsten tenslotte voor de belastingdienst te registreren, informatie waarover de Kansspelautoriteiten doorgaans rapporteert. Het verkrijgen van omzetcijfers wordt daarom niet gezien als een struikelblok voor de selectie van de verdiepingslanden.

Uit de Zwitserse studie blijkt zoals gezegd dat van 25 van de 29 landen gegevens over de GGR beschikbaar zijn. Gemiddeld geven deze 25 landen 0,63 procent (tussen 0,46 procent-0,81 procent) van het bruto binnenlands product aan kansspelen uit. In Nederland werd destijds 0,43 procent van het BBP aan kansspelen uitgegeven. De landen die net als Nederland onder het gemiddelde liggen (n=15) scoren ten behoeve van de selectie van de verdiepingslanden één punt, de landen die boven het gemiddelde liggen (n=10) en de landen van wie de GGR onbekend is (n=4) scoren hier niet.

4.6 Vergelijkbaarheid gokcultuur: populariteit loterijen

Een extra criterium voor de selectie voor de verdiepingsstudie wordt gevormd door een ander element van de gokcultuur; namelijk wat het meest populaire kansspel in een land is. In Nederland neemt het grootste deel van de bevolking deel aan loterijen, deelname aan loterijen is daarmee het meest populaire kansspel in Nederland.

We beschouwen landen als vergelijkbaar met Nederland als het grootste deel van de totale uitgaven aan kansspelen (GGR) aan loterijen wordt besteed. Als landen niet vergelijkbaar zijn of als er geen informatie beschikbaar is worden geen punten toegekend. Ook wordt hierdoor aan de beschikbaarheid van informatie over de GGR extra belang gehecht bij de selectie van de verdiepingslanden.

4.7 Beschikbaarheid prevalentiecijfers kansspelverslaving

De beschikbaarheid van bevolkingsonderzoek naar de prevalentie van kansspelverslaving is voor dit onderzoek van groot belang om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De aanwezigheid van vergelijkbaar onderzoek en van voldoende kwaliteit is daarom een belangrijk criterium voor de landen die worden voorgesteld als verdiepingslanden.

Bij het zoeken naar prevalentieonderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de landen waarbij kansspelen op afstand wel en niet zijn gereguleerd. Voor landen waar geen legalisatie heeft plaatsgevonden, is niet voor ieder afzonderlijk land gezocht naar data. Wel zijn we terloops gestuit op onderzoek uit deze landen, waarbij Duitsland opviel als land waar veel onderzoek beschikbaar was (met tien onderzoeken tussen 2006 en 2013 het land met de meeste onderzoeken).

De gevonden bevolkingsonderzoeken naar de prevalentie van kansspelverslaving zijn vaak zeer divers. Het verschilt van onderzoeken met 1000 respondenten tot onderzoeken met meer dan 10.000 respondenten; van onderzoeken waarvan de data zijn verzameld aan het eind van de jaren ’90 tot data uit 2013; van onderzoeken uitgevoerd vanuit universiteiten of door commerciële onderzoeksbureaus, van surveys die in opdracht van de overheid of van belangenorganisaties worden uitgevoerd; en, van onderzoeken die grotendeels zijn geschreven in de taal van het onderzochte land.

Van de prevalentie van gokverslaving in Europa kan geen goed beeld worden gegeven met de verzamelde cijfers. De gevonden onderzoeken zijn dusdanig uiteenlopend in opzet en meetinstrumenten dat een vergelijking tussen de - in de rapporten gepresenteerde - cijfers weinig inhoud kent. Om een dergelijke vergelijking mogelijk te maken is daarom gebruik gemaakt van de standaardisatie procedure die door Williams, Volberg en Stevens (2012) is ontwikkeld (zie bijlage 5).

Voor zover bekend is in 15 van de 29 onderzochte landen prevalentieonderzoek uitgevoerd naar kansspelverslaving. In negen landen zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd. In vijf hiervan is er sprake van een meting voor en na de legalisering van online kansspelen (hierbij wordt het jaar van invoering nog gezien als een voormeting in verband met de aanloopperiode van dergelijke wetgeving). Deze landen zijn het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Italië, Zweden en Finland.[28] Indien er een voor- en een nameting beschikbaar is in een land, worden 2 punten toegekend. Als er wel meerdere metingen beschikbaar zijn, maar geen voor- en nameting, dan wordt 1,5 punt toegekend. Als slechts een meting beschikbaar is, dan wordt 1 punt toegekend, en wanneer er helemaal geen data over kansspelverslaving beschikbaar zijn dan worden geen punten toegekend.

4.8 Selectie verdiepingslanden

Op basis van dit scoringssysteem werden Italië en Denemarken (beide 8 punten), het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen (7 punten) voor de verdiepingsstudie geselecteerd (zie bijlage 3). Over deze vier voorgestelde landen kan worden gezegd dat Italië afwijkt van Nederland door de relatief lage deelname aan kansspelen. Wel is er in Italië in latere jaren een sterke groei te zien. In het Verenigd Koninkrijk wordt meer aan kansspelen

[28] Overigens is in Denemarken recentelijk een vervolgmeting naar kansspelverslaving uitgevoerd waardoor ook hier sprake is van een voor- en nameting.

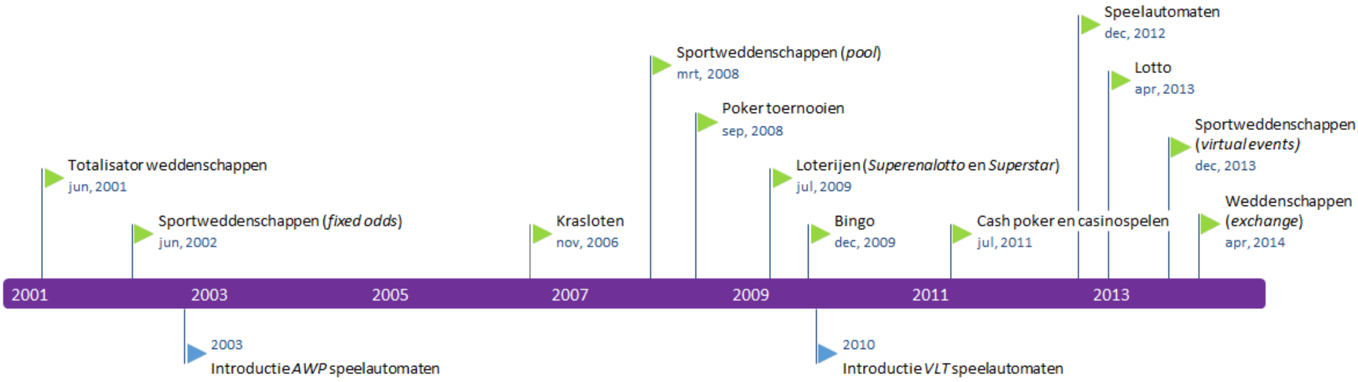
uitgegeven dan in Nederland. Daarnaast heerst er ook veel meer een cultuur van sportweddenschappen, en in het bijzonder van paardenwedden, dan in Nederland. Ook Noorwegen en Denemarken tot slot zijn op de meeste criteria goed vergelijkbaar met Nederland. Noorwegen wijkt af van Nederland vanwege hun wet- en regelgeving aangaande online kansspelen: zij hanteren een monopoliesysteem en hebben aan twee (staats)bedrijven licenties verstrekt. Denemarken lijkt op alle fronten op Nederland, maar had ten tijde van deze selectieprocedure en voor zover ons toen bekend slechts één prevalentie onderzoek laten uitvoeren naar kansspelverslaving (zie ook Bijlage 3).

5 KARAKTERISERING VAN VERDIEPINGSLANDEN

In het onderstaande zal per verdiepingsland worden ingegaan op de waargenomen ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving sinds de legalisering van online kansspelen. De prevalentie van kansspelverslaving is gemeten aan de hand van bevolkingsonderzoek en aan de hand van het aantal hulpzoekers. Ook zullen gegevens over ontwikkelingen in de deelname en bestedingen aan kansspelen worden geschetst. We willen hierbij een belangrijk voorbehoud maken. De onderzoeksgegevens die in het kader van dit onderzoek zijn gevonden hebben belangrijke beperkingen: in de mate waarin de gegevens volledig, uitputtend en actueel zijn als ook in de mate waarin zij betrouwbaar en valide zijn. Onderhavig onderzoek is bovendien niet opgezet om uitspraken te kunnen doen over een mogelijke causale samenhang tussen legalisering van online kansspelen en kansspelverslaving. Op basis van dit onderzoek kunnen daarom geen harde uitspraken worden gedaan over een mogelijke (causale) samenhang tussen legalisering en de prevalentie van kansspelverslaving. De mogelijke verklaringen die worden opgeworpen om fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving te verklaren zijn daarom steeds van hypothetische aard.

5.1 ITALIË

Stapsgewijze regulatie – relatief kleine online kansspelmarkt in verhouding tot land-based aandeel



5.1.1 Kansspelbeleid & preventiebeleid

De definitie die voor kansspelen gehanteerd wordt in het Italiaanse strafrecht, steunt op twee criteria: ze worden ten eerste gespeeld met als doel het verkrijgen van persoonlijke winst, en daarnaast is de uitkomst van het spel volledig of bijna volledig gebaseerd op willekeur.[29] Er geldt in beginsel een verbod op het organiseren van activiteiten die voldoen aan deze definitie, of dit nou in de openbare ruimte of in privésferen gebeurt. Overtreders kunnen worden bestraft met een geldboete of een gevangenisstraf.[30]

De organisatie van kansspelen in Italië is formeel een alleenrecht van de staat. Dit monopolie vindt zijn grondslag in wetgevingsbesluit nr. 496 van 14 maart 1948, welke specifiek het Ministerie van Economische Zaken en Financiën aanwijst als verantwoordelijk ministerie.[31] In praktijk oefent de Italiaanse staat haar monopolie echter niet uit, maar besteed zij het organiseren van kansspelen uit aan derden op basis van een

[29] Codice Penale, artikel 721.
[30] Ibid, artikel 718.
[31] *Decreto Legislativo* 14 april 1948, n. 496.

'concessies' of vergunningensysteem. De vergunningen worden uitgegeven nadat een openbare aanbestedingsprocedure vooraf gaat.[32]

Speelautomaten
Relevant voor het Italiaanse kansspelbeleid zijn de ontwikkelingen omtrent speelautomaten. In 2003 legaliseerde Italië speelautomaten voor het eerst, met het toestaan van *Amusement With Prizes (AWP)* automaten. De Italiaanse kansspelautoriteit stelde in 2004 een aantal strikte regels op voor de uitbating van *AWP's*, waaronder een standaard maximale inzet.[33] In 2010 werd een nieuw soort speelautomaat, de *video lottery terminals (VLT's)*, geïntroduceerd op de Italiaanse kansspelmarkt. Deze speelautomaten kennen een hogere maximale inzet en uitkeringspercentage. In tegenstelling tot *AWP's* mogen *VLT's* slechts in gokhallen, bingohallen en wedkantoren geplaatst worden.[34]

Kansspelen op afstand
Er is in Italië geen overkoepelende wet die kansspelen op afstand reguleert. Het Italiaanse beleid is neergelegd in verschillende wetgevingsinstrumenten van verschillende oorsprong, sommigen van algemeen karakter en anderen meer technisch van aard. De regulering van kansspelen op afstand in Italië heeft zich stapsgewijs ontwikkeld. De eerste stap werd gezet in 2000, toen het bij besluit mogelijk werd gemaakt voor totalisator (draf- en rensport) wedkantoren om op afstand te opereren.[35] Hoewel het besluit oorspronkelijk bedoeld was om te voorzien in de mogelijkheid telefonisch weddenschappen te sluiten, leidde het tot de eerste experimenten met het aanbieden van dit soort weddenschappen via internetwebsites.[36]

De jaren daarna zag men een uitbreiding van het illegale aanbod aan kansspelen op afstand. Om dit wijdverspreide illegale aanbod tegen te gaan, werd er vanaf 2002 gewerkt aan een voorstel om kansspelen op afstand systematisch te reguleren.[37] Dit proces leidde uiteindelijk tot de *Budget Law* van 2006. Deze wet maakte het mogelijk om kansspelen die al onder concessie uitbesteed waren aan derden ook online aan te bieden. Dit werd uitgebreid met online loterijen in 2006[38] en online bingo in 2007.[39] Er is in Italië vaak een periode van enkele jaren tussen de legalisatie en het effectief beschikbaar zijn van het online aanbod. Vanuit de *Italiaanse kansspelautoriteit* is een recente overzicht verkregen van de tijdslijn voor de regulatie van de verschillende spellen:

---

[32] MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (in opdracht van Deense overheid) 2010, p. 14.
[33] --, 'Italian Casino and Card Room Gaming' <http://www.casinocity.it/english/casino-and-card-room-gaming/> (12 november 2014).
[34] --, 'Novomatic Secures Leading Position in Italian VLT Sector' < http://www.novomatic.com/upload/file/Magazin_issue24_41-45.pdf> (12 november 2014).
[35] Decreto Interministeriale 15 juni 2000.
[36] G. Carboni, 'History and Trends of the Italian Remote Gambling', *Lex and Gaming - European Gaming Law Journal* 2014.
[37] MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (in opdracht van Deense overheid) 2010, p. 56.
[38] *Decreto Direttoriale* (AAMS) 13 april 2006 en *Decreto Direttoriale* (AAMS) 28 oktober 2006.
[39] *Decreto Direttoriale* (AAMS) 28 februari 2007.

Tabel 4 Ontwikkelingen in de regulering van online kansspelen in Italië

Sinds[40]	Soort spel
Juni 2001	Totalisator weddenschappen
Juni 2002	Sportweddenschappen (*fixed odds*)
November 2006	Kraskaarten
Maart 2008	Sportweddenschappen (*pool*)
September 2008	Poker toernooien
Juli 2009	Loterijen (Superenalotto en Superstar)
December 2009	Bingo
Juli 2011	Cash poker
Juli 2011	Casinospelen
December 2012	Speelautomaten
April 2013	Lotto
December 2013	Sportweddenschappen (*virtual events*)
April 2014	Weddenschappen (*exchange*)

Vergunningen
Vanuit de Italiaanse wetgeving is er geen limiet gesteld aan het aantal vergunningen dat kan worden uitgegeven. Het is op dit moment echter niet mogelijk voor kansspelaanbieders om een nieuwe vergunning te verkrijgen. Wel is het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden een bestaande vergunning over te nemen.[41] Op dit moment zijn volgens informatie op de website van de *kansspelautoriteit* 106 concessies uitbesteed.[42] Per concessiehouder zijn er vaak meerdere domeinnamen waarop spelers gebruik kunnen maken van het kansspelaanbod.

Alle vergunningen voor het aanbieden van kansspelen die in Italië worden uitgegeven hebben een looptijd van negen jaar. De kosten voor de aanvraag van een vergunning voor kansspelen op afstand zijn €300.000,-. Italië kent slechts een type vergunning. Onder de vergunning mogen alle gereguleerde spellen aangeboden worden behalve bingo – voor het aanbieden van dit spel zijn er extra kosten van €50.000,- aan de aanvraag verbonden.[43] Er is onder de Italiaanse vergunningsvoorwaarden geen jaarlijkse vergoeding verschuldigd.

De belastingafdracht voor vergunninghouders wordt per spelcategorie anders berekend: voor een aantal spellen is deze afhankelijk van de *gross gaming revenue (GGR)* en voor anderen van de behaalde winst. De volgende belastingtarieven kunnen worden onderscheiden voor kansspelen op afstand:

[40] Francesco Rodano (*ADM)* e-mail (2 oktober 2014).
[41] G. Coraggio 'Can I apply for an Italian gaming license?' <http://blogs.dlapiper.com/iptitaly/can-i-apply-for-an-italian-gaming-license/> (20 oktober 2014).
[42] Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 'Concessionari autorizzati al gioco a distanza' <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/internet/ed/monopoli/giochi/gioco_distanza/gioco_dist_concessionari?pager=1&CACHE=NONE> (20 oktober 2014).
[43] MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (rapport in opdracht van Deense overheid) 2010, p. 22.

Tabel 5 Belastingtarieven naar spelsoort in Italië

Spelcategorie	Belastingtarief
Totalisator weddenschappen	2-5% van de winst
Sportweddenschappen	2-5% van de winst
Poker toernooien	20% van GGR
Cash poker	20% van GGR
Casinospelen	20% van GGR
Speelautomaten	20% van GGR
Bingo	11% van GGR[44]

Vergunningsvoorwaarden

De Italiaanse kansspelautoriteit, de *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM),* stelt een aantal ingangseisen aan de beoogde vergunninghouder voor kansspelen op afstand, waaronder de eis dat de aanvrager in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag een omzet van €1.500.000,- heeft behaald, en dat de kansspelaanbieder gevestigd is in een EU/EER lidstaat.[45] Daarnaast verplicht de kansspelaanbieder zich om:

- Op verzoek van de *ADM* bewijs te verstrekken dat het nog steeds voldoet aan de gestelde ingangseisen;
- Maatregelen te treffen om minderjarigen te weren van hun kansspelaanbod;
- Maatregelen te treffen om kansspelverslaving te voorkomen;
- Verantwoord spelgedrag te promoten; en
- De *ADM* te voorzien van alle documenten die nodig geacht worden voor het uitoefenen van toezicht op de kansspelaanbieder.[46]

In de *Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco*[47] zijn de voorwaarden terug te vinden waar websites van kansspelaanbieders aan moeten voldoen, willen zij in aanmerking komen voor een vergunning van de *ADM*. In dit document is een hoofdstuk specifiek gewijd aan maatregelen die getroffen moeten worden in het kader van spelersbescherming.

Spelersaccount

Personen die wensen deel te nemen aan het kansspelaanbod van de concessiehouder moeten zich registreren met een spelersaccount. Hierbij moeten naam- en adresgegevens, leeftijd en *codice fiscale* (een uniek persoonsgebonden nummer, vergelijkbaar met het Nederlandse burgerservicenummer) opgevraagd worden. Minderjarigen mogen niet deelnemen aan kansspelen[48] - kansspelaanbieders moeten er dan ook zorg voor dragen dat personen onder de achttien jaar geen toegang verkrijgen tot hun kansspelaanbod.[49] De *ADM* houdt een centraal register van spelersaccounts bij waarmee persoonsgegevens geverifieerd kunnen worden.[50]

[44] H2 Gambling Capital, *Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States* (rapport in opdracht van het Ministerie van Financiën) 25 maart 2013, p. 27.
[45] A. Rinaldi, Online Games and Online Gambling in Italy (memorandum) 2013, p. 3.
[46] A. Rinaldi, Online Games and Online Gambling in Italy (memorandum) 2013, p. 4.
[47] Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco versione 1.2 van Agenzia delle Dogane en dei Monopoli (6 december 2013).
[48] Ibid, art. 2.2.4.
[49] Ibid, art. 2.2.2.
[50] MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (in opdracht van Deense overheid) 2010, p. 29.

Informatie speler

De openingspagina van de website van de kansspelaanbieder moet een duidelijke en ondubbelzinnige waarschuwing laten zien tegen de mogelijke negatieve effecten van kansspelen. Daarnaast moet het verbod op deelname door minderjarigen ook zichtbaar zijn.[51] Op de pagina waarvandaan het kansspel gestart wordt en op alle pagina's aangaande de spelersaccount moet een link staan naar een webpagina met informatie over verantwoordelijk spelgedrag. Voor *fixed odds* weddenschappen en kaartspelen moet deze informatie ook tijdens het spel direct te zien zijn.[52] Deze pagina moet tenminste de volgende informatie bevatten:

- Informatie over aan kansspelen verbonden risico's en adressen van hulpverleningsinstanties;
- Correcte en up-to-date informatie over de kansspelen, inclusief de spelregels en de winkansen;
- Een lijst van maatregelen die een speler ter bescherming kan gebruiken, zoals het instellen van limieten;
- Een link naar de algemene voorwaarden voor het deelnemen aan het kansspelaanbod;
- Een link naar het privacy beleid van de kansspelaanbieder;
- Een link naar de website van de *ADM*; en
- Informatie over het recht van de speler om klachten te uiten tegen de kansspelaanbieder.[53]

Wanneer een speler op de website inlogt met zijn account moet de tijd die is verstreken sinds zijn laatste deelname getoond worden.[54] Op verzoek van de speler moet zijn transactiegeschiedenis tot ten minste 30 dagen terug verstrekt worden, waaruit hij onder andere zijn totale winst kan opmaken.[55]

Zelfuitsluiting

Ook onder de Italiaanse vergunningsvoorwaarden moet een mechanisme aanwezig zijn waarmee spelers zichzelf tijdelijk of permanent kunnen uitsluiten van deelname aan het kansspelaanbod. De optie moet tenminste getoond worden op de pagina met informatie over verantwoord spelgedrag. Wanneer een speler aangeeft zichzelf te willen uitsluiten, dan moet de kansspelaanbieder er zorg voor dragen dat er per direct geen nieuwe spelen of stortingen op de spelersaccount gedaan kunnen worden. Gedurende de periode van zelfuitsluiting kan een speler wel tegoed uit laten keren. Er moet ook voorkomen worden dat spelers een tweede account aanmaken. De kansspelaanbieder is verplicht permanente zelfuitsluitingen te melden bij de *ADM*. Het moet mogelijk zijn voor spelers om een permanente uitsluiting terug te draaien – dit mag echter niet eerder gebeuren dan na zes maanden.[56]

Instellen van spelerslimieten

Deelnemers aan het kansspelaanbod van vergunninghouders moet de optie geboden worden om limieten in te stellen voor hun spelgebruik. Er mogen geen standaard limieten aangereikt worden: deze moeten persoonlijk gekozen worden door spelers. Er mag geen spel worden gestart voordat een speler deze limieten aangegeven heeft. Wanneer een speler de eerder aangegeven limieten wil verhogen, dan mogen de veranderingen pas na verloop van zeven dagen worden doorgevoerd.[57]

---

[51] Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco versione 1.2 van Agenzia delle Dogane en dei Monopoli (6 december 2013), art. 2.4.1(1).

[52] Ibid, art. 2.4.1(6).

[53] Ibid, art. 2.4.1.

[54] Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco versione 1.2 van Agenzia delle Dogane en dei Monopoli (6 december 2013) art. 2.4.2.

[55] Ibid, art. 2.2.9.

[56] Ibid, art. 2.4.4.

[57] Ibid, art. 2.4.6.

Reclame-uitingen
Vanuit een wet uit 1989 bestond er al een verbod op het adverteren voor illegaal kansspelaanbod.[58] Met het *Balduzzi besluit* werden er ook reclame-uitingen door vergunninghouders aan banden gelegd voor zowel de offline als online kansspelmarkt. Sinds de inwerkingtreding van deze regelgeving op 1 januari 2013 zijn reclame-uitingen voor kansspelen niet toegestaan, als deze:

- Deelname aan kansspelen aanmoedigen of verheerlijken;
- Minderjarigen vertonen;
- Worden uitgezonden gedurende uitzendingen gericht op minderjarigen, of binnen 30 minuten daarvoor of daarna;
- Geen waarschuwingen bevatten met betrekking tot kansspelverslaving en geen melding maken van informatie over winkansen op de websites van de *ADM* en de vergunninghouders.[59]

Kansspelaanbieders die zich niet aan de bepalingen vanuit het *Balduzzi besluit* houden riskeren een boete van €500.000,-. [60] De *ADM* publiceerde in navolging op het *Balduzzi besluit* nadere richtlijnen waar vergunninghouders zich aan moeten houden, waaronder een verplichting tot het tonen van een 18+ logo.[61]

De kansspelautoriteit
Sinds 2001 ligt de vergunningverlening in handen van de *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)*, voorheen de *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).* Dit bestuursorgaan maakt onderdeel uit van het Italiaanse Ministerie van Economische Zaken en Financiën en ontstond in 2012 na de fusie van de *AAMS* en de *Agenzia delle Dogane*.[62] Naast het verlenen van vergunningen houdt de *ADM* ook toezicht op het naleven van de vergunningsvoorwaarden door vergunninghouders.

De *ADM* voert jaarlijkse inspecties uit op de vergunninghouders. Wanneer er twijfel is over de juiste naleving van de vergunningsvoorwaarden kan het ADM handhavend optreden en administratieve of strafrechtelijke sancties opleggen.[63]

Italië was het eerste Europese land dat het blokkeren van de toegang tot websites inzette in de strijd tegen illegaal aanbod van kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit publiceerde in 2006 voor het eerst een zwarte lijst van domeinnamen. Italiaanse internetproviders zijn verplicht Italiaanse ingezetenen de toegang tot deze websites te blokkeren, en spelers door te sturen naar de website van de *ADM*. Deze maatregel leidde tot een flinke daling van het aantal illegale aanbieders.[64] Op moment van peilen staan er 4,895 domeinnamen op de zwarte lijst.[65]

---

[58] *Legge* 13 december 1989, n. 401.
[59] *Decreto Legge* 13 september 2012, n. 158, omgezet in wet door *Legge* 8 november 2012, n. 189.
[60] -- 'Italy: New Gambling Advertising Regulations' <http://blog.dlapiper.com/gambling/entry/italy_new_gambling_advertising_regulations> (10 oktober 2014).
[61] -- 'Setting the Scene for Gambling Advertising Regulation in Italy', *World Online Gambling Law Report* 2013, volume 12, issue 5.
[62] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 60.
[63] MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (in opdracht van Deense overheid) 2010, p. 37.
[64] G. Haberling, 'Internet Gambling Policy in Europe' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 291.
[65] Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 'Siti soggetti ad inibizione' <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/LAgenzia/Monopoli+Comunica/Contrasto+illegalita/Siti+soggetti+ad+inibizione/> (21 oktober 2014).

Hoe verhoudt het voorgenomen Nederlandse beleid ten aanzien van online kansspelverslaving zich tot het beleid in Italië?
Al met al zijn het voorgenomen Nederlandse beleid en het Italiaanse beleid in veel opzichten gelijkwaardig. Het Italiaanse beleid is net als het Nederlandse beleid als een open stelsel te karakteriseren. Er is geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat uitgegeven kan worden door de *ADM*. Ook specifiek op de preventie van kansspelverslaving gerichte vergunningsvoorwaarden zijn redelijk vergelijkbaar: zo moeten spelers verplicht worden om eigen gekozen limieten aan hun speelgedrag te stellen en hebben spelers de mogelijkheid zichzelf tijdelijk of permanent uit te sluiten van het kansspelaanbod. Het voorgenomen Nederlandse beleid gaat hierin echter verder dan Italië. Een voorbeeld is de actieve zorgplicht voor vergunninghouders, waarbij geïntervenieerd moet worden in het spelgedrag van spelers wanneer dit deze op onverantwoorde wijze deelnemen aan online kansspelen – met in het verlengde daarvan de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting.

Het blokkeren van domeinnamen door de *ADM* is als zeer effectief bestempeld in de strijd tegen illegale kansspelen op afstand. In het Nederlandse wetsvoorstel is een vergelijkbare handhavingsmogelijkheid opgenomen in de vorm van de bindende aanwijzing die de Kansspelautoriteit kan doen.

5.1.2 Prevalentieonderzoek

Voor Italië zijn zes metingen beschikbaar: drie onderzoeken van de Italian Population Survey on Alcohol and Drugs (IPSAD) en drie van het Centro Interuniversitario per la Ricerca sulla Genesi e lo Sviluppo delle Motivazioni Prosociali e Antisociali[66] van de Universiteit van Sapienza Rome (CIRMPA). Belangrijke verschillen tussen de IPSAD en de CIRMPA zijn (i) dat verschillende meetinstrumenten worden gebruikt – IPSAD gebruikt de Canadian Problem Gambling Index (CPGI); de CIRMPA een combinatie van de South Oaks Gambling Screen (SOGS) en de Problem Gambling Severity Index (PGSI);, (ii) de onderzoeken verschillende steekproefgroottes hebben (IPSAD ongeveer 40.000 respondenten, CIRMPA ongeveer 2000 spelers) en (iii) een verschillende steekproefsamenstelling (IPSAD 15-64 jarigen; CIRMPA 18-74 jarigen). Tot slot (iv) voert het CIRMPA (i.t.t. tot IPSAD) geen onderzoek uit onder de gehele populatie maar alleen onder spelers. Data van de Eurisko Surveys worden vervolgens gebruikt om de prevalentie van problematisch speelgedrag in de totale populatie te berekenen.

De gevonden prevalentiecijfers voor probleemspelers liggen bij *IPSAD* tussen de 0,25 procent en 0,6 procent. Het *CIRMPA* vindt prevalentiecijfers die tussen de 1,0 en 1,7 procent liggen. De *CIRMPA* gegevens leiden dus tot systematisch hogere prevalentiecijfers voor problematisch speelgedrag dan de *IPSAD* gegevens. Des gevolg lopen de schattingen van het totale aantal probleemspelers in Italië eveneens sterk uiteen. Op basis van een prevalentiecijfer van 0,25 procent van de bevolking van 15-64 jaar (ongeveer 40 miljoen) komt dat neer op 100.000 probleemspelers in Italië. Als dat cijfer anno 2006 is gestegen naar 0,6 procent is dat meer dan verdubbeld en staat gelijk aan 250.000 probleemspelers. Een percentage van 1,7 procent van het CIRMPA zou neerkomen op bijna 700.000 Italiaanse probleemspelers (ervan uitgaande dat ook de populatie 18-74 jarigen uit 40 miljoen mensen bestaat).

We hebben Giovanni Carboni als sleutelinformant de vraag voorgelegd of hij een verklaring had voor de hogere prevalentiecijfers van IPSAD in 2011. *"The two main reasons that explain the increase in 2010-2011 are: statistical variance and measure inaccuracy; introduction of VLT at the beginning of 2010. The two main reasons that explain the subsequent decrease in 2013-2014 are: statistical variance and measure inaccuracy; the strong and effective campaign against gambling, which started in Italy in late 2011."*

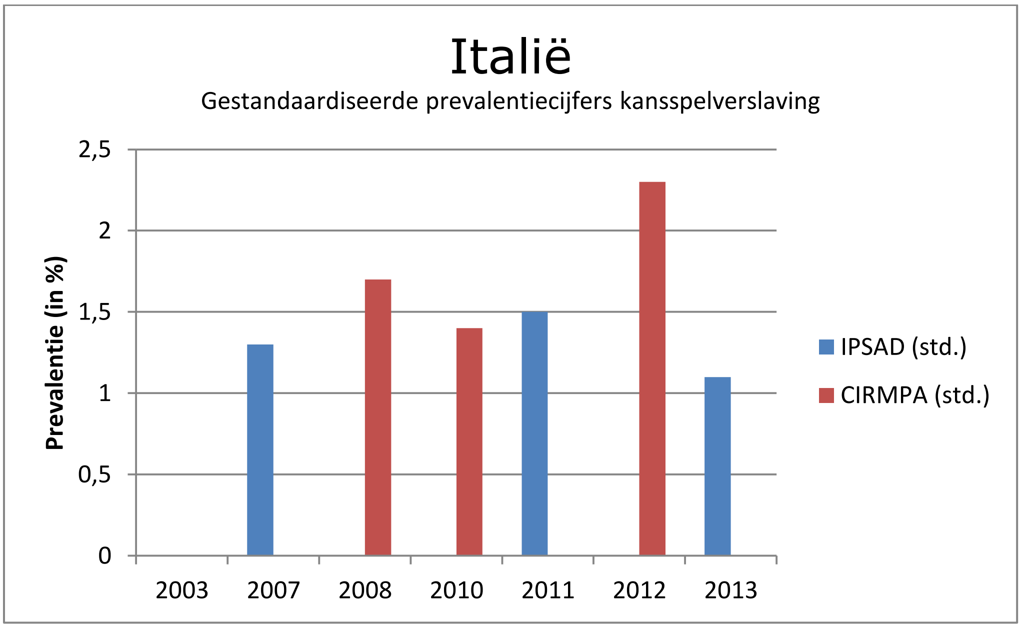
[66] Ofwel het Interuniversitair Centrum voor Onderzoek naar het Ontstaan en de Ontwikkeling van Antisociale en Pro-sociale Motivaties

Tabel 6 Prevalentiecijfers probleemspelers in Italië, niet-gestandaardiseerd en gestandaardiseerd

	IPSAD: CPGI Probleemspelers	CIRMPA: SOGS-PGSI Probleemspelers	IPSAD: CPGI Probleemspelers	CIRMPA: SOGS-PGSI Probleemspelers
	Niet-gestandaardiseerd		Gestandaardiseerd	
2007	0,25		1,3	
2008		1,3		1,7
2010		1,0		1,4
2011	0,6		1,5	
2012		1,7		2,3
2013	0,4		1,1	

Na standaardisatie van de prevalentiecijfers blijken de gegevens van CIRMPA en IPSAD aanzienlijk minder sterk uiteen te lopen maar laten desondanks geen eenduidig beeld zien. Bij de eerste vier metingen (2007-2011) komt de prevalentie van probleemspelers rond de 1,5 procent uit. In 2012 komt de prevalentie van problematisch speelgedrag echter op 2,3 procent, een significante stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. Uit het meest recente IPSAD onderzoek uit 2013 blijkt de prevalentie van problematisch speelgedrag weer te zijn gedaald tot net boven de 1 procent.

Figuur 2 Gestandaardiseerde prevalentiecijfers kansspelverslaving Italië



De vraag is of de piek in 2012 en de daaropvolgende daling in 2013 verklaard kan worden of dat de gevonden verschillen moeten worden toegeschreven aan statistische variantie en inaccurate metingen.

5.1.3 Deelname aan (online) kansspelen

Cijfers uit onderzoeken uit 2007, 2008 en 2010 laten een stijgende trend zien in het aantal mensen dat aan kansspelen deelneemt, respectievelijk 42 procent, 54 procent en 59 procent van de bevolking.

Tabel 7 Italië: prevalentiecijfers deelname aan kansspelen (in %) in Italië

	Meting 1		Meting 2		Meting 3	
	Deelname	Jaar	Deelname	Jaar	Deelname	Jaar
Italië	42	2007	54	2008	59	2010

Over de deelname aan online kansspelen is alleen uit de studie uit 2012 bekend dat ongeveer 10 procent van de volwassen gebruikers van internet regelmatig aan online kansspelen deelneemt.

Onbekend is of bovengenoemde cijfers slechts toezien op deelname aan een legaal aanbod aan kansspelen of dat deelname aan illegaal aangeboden kansspelen hierin ook mee zijn genomen. Omdat dit onderscheid niet expliciet wordt gemaakt, en het een algemeen bevolkingsonderzoek betreft, zou men er vanuit kunnen gaan dat deze cijfers betrekking hebben op deelname aan zowel gereguleerde als niet-gereguleerde kansspelen.

5.1.4 Omzet en bruto spelopbrengst

Ook voor wat betreft de omzetten en bruto spelopbrengsten was het aanvankelijk moeilijk om betrouwbare data te vinden. In de overzichtsstudie "Problem Gambling in Europe" van Meyer e.a. (2009) wordt enige informatie gepresenteerd over de ontwikkelingen in de omzet in de periode 2003 – 2006. Algemeen beeld lijkt te zijn dat vooral de speelautomaten (*AWP's*) - sinds de introductie ervan in 2003 – een vrij explosieve groei laten zien. Overigens zien we ook een stijging van de omzet bij andere kansspelen in het bijzonder de omzet van loterijen, sportweddenschappen en bingo neemt in de periode 2003 – 2006 toe.

Tabel 8 Marktomzet van gereguleerde kansspelen Italië

Jaar	Totale omzet	Lotto	Superena lotto	Lotteries	Sports betting	Race course	Bingo	Slot machine	Casino
2003	15.814	6.938	2.066	282	1.621	2.962	1.257	367	322
2004	25.179	11.689	1.836	594	1.747	2.903	1.542	4.474	393
2005	28.891	7.315	1.981	1.546	1.847	2.775	1.553	11.470	404
2006	35.664	6.588	2.000	3.970	2.586	2.909	1.755	15.436	421

Bron: "Problem Gambling in Europe" (Meyer, e.a., 2009), gegevens op basis Ministry of Economy en AAMS. Prijs relatief tot het peil van 31.12.2006

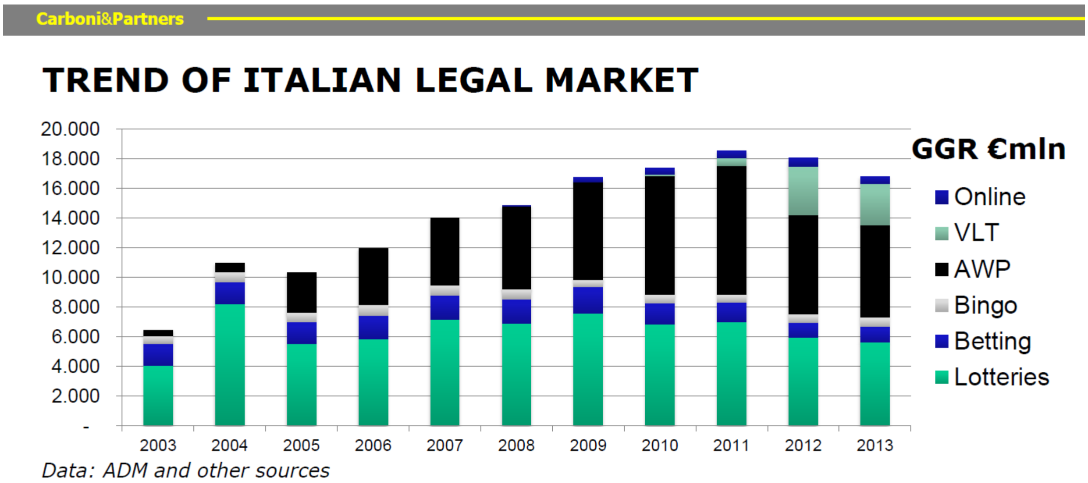
Ook een vergelijking tussen de eerder genoemde Zwitserse studie met data uit 2003 en de GREF-survey met data uit 2011 laten een sterke stijging zien van de bruto spelopbrengst (GGR) die vooral kan worden toegeschreven aan de spelopbrengsten van speelautomaten (*Amusement With Prizes* of *AWP),* welke in 2003 gereguleerd werden en in de periode daaropvolgend in populariteit toenamen (zie figuur 3). Opgemerkt dient te worden dat in de GREF data uit 2011 de GGR van *land-based* casino's niet bekend waardoor deze gegevens niet vergelijkbaar zijn.

Tabel 9 Bruto spelopbrengsten (GGR in Euro Mill) in Italië 2003 & 2011

	Jaar	GGR totaal	Lotteries	Betting	Bingo	Slot machine	Casino *land-based*	Casino *remote*
Swiss Study	2003	6.205	4.502	975	111	0	617	0
GREF Data	2011	18.095	7.000	1.323	515	9.208	n.a.	49

Een bron de beter zicht geeft op de ontwikkelingen op de Italiaanse legale kansspelmarkt is wederom via onze sleutelinformant verkregen.

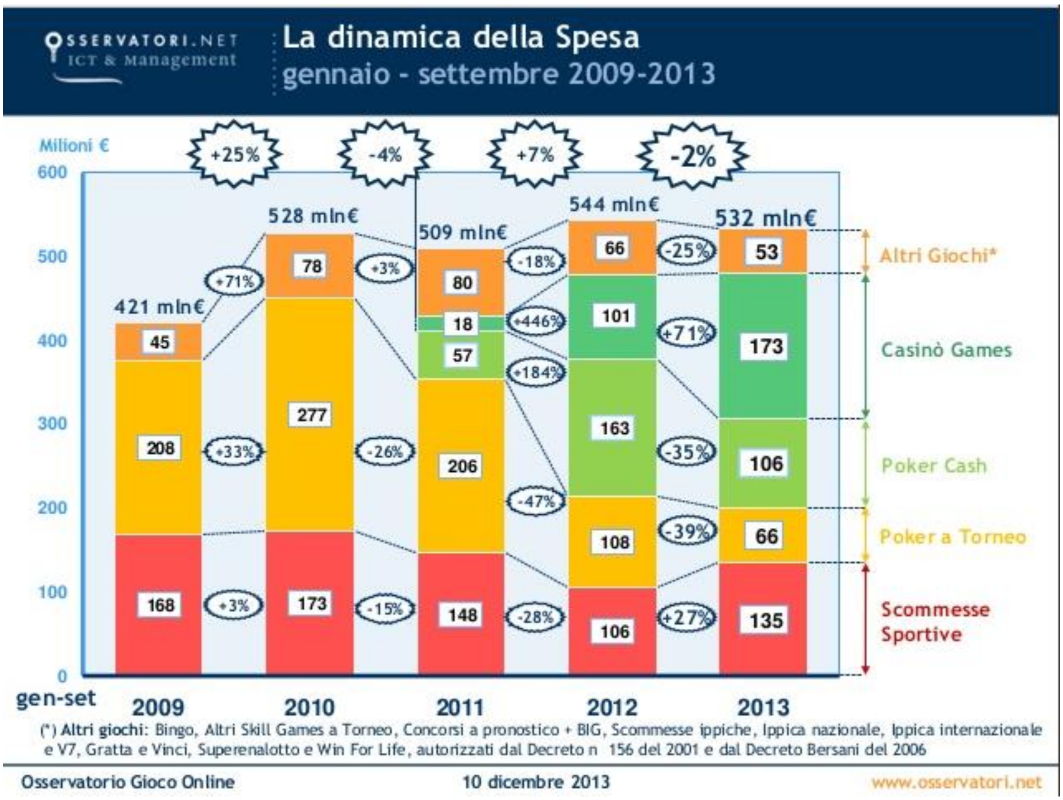
Figuur 3 Ontwikkelingen in de GGR Italië 2003-2013 (Bron: Carboni & Partners)



Uit bovenstaand histogram volgt dat slechts een klein deel van het totale GGR aan gereguleerde online kansspelen wordt besteed. Het is lastig te zeggen waaraan dit toegeschreven kan worden. Volgens cijfers van *Eurostat* (http://ec.europa.eu/eurostat) is de internetpenetratie in Italië relatief laag: 58 procent van de Italiaanse bevolking heeft internet gebruikt in de afgelopen drie maanden, tegenover 94 procent van de Nederlandse bevolking. Onduidelijk is verder hoeveel er aan niet-gereguleerde kansspelen op afstand wordt besteed – wel kan gezegd worden dat het blokkeren van websites van illegale kansspelaanbieders als een effectieve maatregel wordt beschreven, wat de deelname aan illegaal kansspelaanbod zou kunnen mitigeren. In de periode 2004-2012 zien we de bruto spelopbrengst stijgen maar in 2012 langzaam dalen. De stijging van de prevalentie van kansspelverslaving (met de piek in 2012) kan goed verklaard worden door de toegenomen uitgaven van spelers aan kansspelen en in het bijzonder aan kansspelautomaten (*AWP's*). Ook de daling van de prevalentie van probleemspelers in 2013 kan mogelijk verklaard worden door de afname van de bruto spelopbrengst van *AWP's*.

Tot slot is nog informatie verkregen over de ontwikkelingen in de GGR van online kansspelen over de periode 2009 - 2013. Na een aanvankelijke stijging van de GGR in 2010 lijkt de online markt redelijk stabiel te zien met een GGR van iets boven de 500 miljoen euro. Wel zijn er een aantal verschuivingen waarneembaar door de tijd: de GGR van pokertoernooien neemt af ten gunste van *cash* pokerspellen. Sinds 2012 nemen ook online casinospelen een meer prominente plaats in op de legale online kansspelmarkt. Zoals ook in de vorige figuur te zien is neemt de deelname aan online kansspelen echter geen prominente plaats in op de Italiaanse kansspelmarkt.

Tabel 10 GGR van online kansspelen in Italië (2009-2013)



NB: Altri giochi = Andere games
Scommesse Sportive = Sportweddenschappen

5.1.5 Hulpverlening

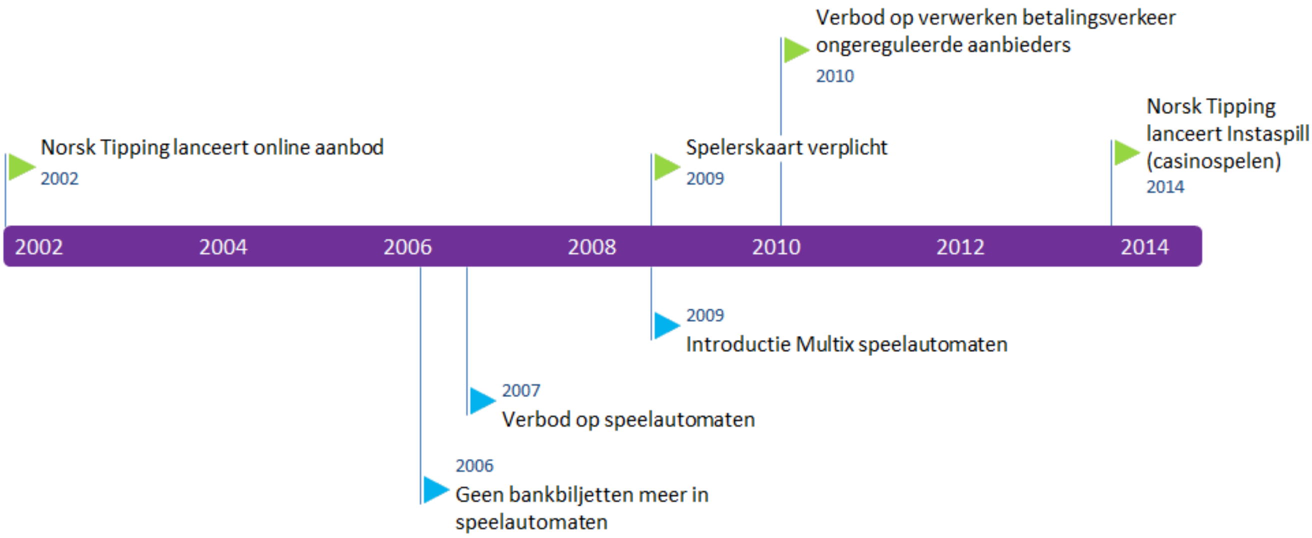
Er zijn ons gegevens ter beschikking gesteld uit het *Report to the Parliament on Addiction 2014* waarin wordt gerapporteerd over het aantal mensen dat in behandeling is bij lokale public services voor verslaving (SerT). Niet alle regio's hebben echter informatie verschaft. Onze sleutelinformant heeft wel een ruwe schatting gemaakt van het totale aantal mensen dat in behandeling is. Uit zijn gegevens blijkt dat er in 2012 (tenminste) 6.349 mensen in behandeling waren. In 2013 is dat met meer dan de helft gestegen naar (tenminste) 9.372 personen. De ruwe schatting voor heel Italië komt voor 2013 op meer dan 11.000 hulpzoekers uit. Onze sleutelinformant voegt hier nog het volgende aan toe: *"There has been a relevant increase of number of people under treatment in 2013 compared to 2012. I think there has not been a similar increase for 2014 compared to 2013."* Over de hulpzoekers kan verder worden opgemerkt dat het merendeel man is (82 procent) en ongeveer de helft van de hulpzoekers voor het eerst hulp zocht.

Gioca Responsabile
Italië beschikt over een nationale hulplijn voor kansspelproblematiek: *Gioca Responsabile*. Het bedrijf *FederSerd* organiseert deze nationale hulplijn. De hulplijn wordt gefinancierd door *Gtech* and *Sisal*, de belangrijkste Italiaanse operators.

De telefonisch hulplijn in Italië laat in het eerste kwartaal van 2013 een sterke stijging zien van het aantal hulpzoekers. Van rond de 2000 hulpzoekers per jaar in de periode 2010-2012 staat de teller in het eerste kwartaal van 2013 op 1.800 hulpvragen. Het is niet gelukt om meer recente cijfers te verkrijgen. In totaal heeft de hulplijn in de periode 2010- eerste kwartaal 2013 20.698 telefonische contacten, 680 mailtjes en 2627 chat berichten ontvangen en zijn 7.543 unieke situaties (personen) als problematisch geclassificeerd.

5.2 NOORWEGEN

Monopoliesysteem – strikte regulering en actief preventiebeleid



5.2.1 Kansspelbeleid & preventiebeleid

Het uitgangspunt vanuit de Noorse strafrechtwetgeving is dat kansspelen niet zijn toegestaan, behalve wanneer hier bij speciale wet een uitzondering op is gemaakt.[67] Als kansspelen worden aangemerkt alle spelen waarbij de mogelijkheid tot 'winnen' het voornaamste kenmerk is.[68]

Op het algemene verbod vanuit het strafrecht is een aantal uitzonderingen gemaakt. Deze zijn vastgelegd in drie wetten: de *Totalisatorloven* van 1927[69], de *Pengespilloven* van 1992[70] en de *Lotteriloven* van 1995[71]. De *Lotteriloven* hanteert een brede definitie van 'loterijen',[72] waaronder vrijwel alle kansspelen te scharen zijn: van loterijen, tot casinospelen, tot bingo. Onder deze wet is het mogelijk om voor kansspelactiviteiten op kleinere schaal een vergunning te verkrijgen, mits de opbrengsten ten goede komen van een goed doel.[73]

Hoewel ook sportweddenschappen binnen de reikwijdte van de definitie in de *Lotteriloven* vallen, is de wet hierop niet van toepassing: specifieke bepalingen hieromtrent zijn te vinden in de *Totalisatorloven* en de *Pengespilloven*. De *Pengespilloven* geeft het exclusieve recht op het aanbieden van sportweddenschappen aan *Norsk Tipping* – een bedrijf in staatseigendom.[74] Voor wedden op draf- en rensport is in de *Totalisatorloven*

---

[67] Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) 1902, art. 298.
[68] Ibid, art. 299.
[69] Lov om veddemål ved totalisator (Totalisatorloven) 1927.
[70] Lov om pengespill m.v. (Pengespilloven) 1992.
[71] Lov om lotterier m.v. (Lotteriloven) 1995.
[72] Ibid, para 1(a).
[73] J. Marstrander & D. Henriksen, 'Norwegian Gaming Regulations – Jurisdiction Profile', *European Gaming Lawyer* 2013, p. 10.
[74] R.V. Van der Meij, 'Sports Betting in Norway: Law and Policy' in: P.M. Anderson, I.S. Blackshaw, R.C.R. Siekmann & J. Soek (red.), *Sports Betting: Law and Policy*, Den Haag: 2012, p. 629.

geen monopolie vastgelegd, maar wordt een vergunningensysteem gehanteerd. Tot op heden is de enige vergunninghouder echter *Norsk Rikstoto* en is er dus in praktijk sprake van een monopolie.[75]

Overtreding van de kansspelwetten heeft verschillende gevolgen. Handelen in strijd met de *Lotteriloven* kan bestraft worden met een gevangenisstraf van drie jaar. Overtreding van de *Pengespilloven* met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden. Overtreding van de *Totalisatorloven,* daarentegen, kan slechts leiden tot een boete – de Noorse kansspelautoriteit heeft de wens geuit dat dit gelijkgetrokken wordt.[76] Tot op heden is hier echter geen verandering in gekomen.

Speelautomaten
Interessant voor dit onderzoek is ook het Noorse beleid omtrent speelautomaten. Speelautomaten kwalificeren niet als kansspelen op afstand onder de definitie die wordt gehanteerd in het Nederlandse wetsvoorstel. Toch zijn de ontwikkelingen in Noorwegen over de afgelopen jaren mogelijk van invloed op de prevalentie van kansspelverslaving in dat land.

In juli 2007 werden, in navolging op zorgen over de groei van de omzet van kansspelaanbieders, alle speelautomaten in Noorwegen verboden. In plaats daarvan introduceerde *Norsk Tipping* in 2009 een nieuwe soort automaat: de *Multix*. Deze automaat voldeed aan de eisen die gesteld werden door de Noorse kansspelautoriteit met betrekking tot verantwoord spelgedrag, onder andere:

- Gebruik van de automaat alleen mogelijk met een persoonlijke spelerskaart – spelen om cash geld niet meer mogelijk;
- Standaard limieten op de totale inzet van spelers;
- Verplichte pauze na één uur speeltijd; en
- Een geïntegreerde functie waarmee spelers zichzelf tijdelijk of permanent uit kunnen sluiten.[77]

Kansspelen op afstand
Er wordt in de Noorse kansspelwetgeving geen specifiek onderscheid gemaakt tussen offline en online kansspelen. Dit betekent dat ook kansspelen op afstand onder het algemene verbod vallen en slechts aangeboden mogen worden met toestemming van de Noorse autoriteiten. Tot op heden zijn er geen aparte vergunningen verleend aan aanbieders van kansspelen op afstand. Zowel Norsk Tipping als Norsk Rikstoto mogen hun diensten echter ook online aan te bieden.[78] Daarnaast kreeg Norsk Tipping in 2011 toestemming om hun online aanbod uit te breiden buiten het terrein van sportweddenschappen. Het nieuwe aanbod aan kansspelen op afstand wordt sinds januari 2014 aangeboden.[79] Onder de naam Instaspill kunnen spelers aan 70 verschillende kansspelen deelnemen, waaronder bingo, online krasloterijen en casinospelen.[80] Op dit moment is er in Noorwegen daarmee een legaal aanbod van kansspelen op afstand beschikbaar in de vorm van sportweddenschappen, casinospelen en bingo, aangeboden door duopoliehouders Norsk Tipping en Norsk Rikstoto.

[75] Ibid, p. 630.
[76] Norwegian Gaming Authority, *Internett Gambling Report 2012*, p. 14.
[77] J. Engebø, *From slot machines to gaming terminals – experiences with regulatory changes in Norway* (presentatie gegeven tijdens 8th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues – European Association for the Study of Gambling) 2010, p. 5.
[78] Norwegian Gaming Authority, *Internett Gambling Report 2012,* p. 9.
[79] Lotteri- og stiftelsestilsynet, *Fjernspillrapporten 2014*, p. 7.
[80] Lotteri- og stiftelsestilsynet, *Fjernspillrapporten 2014*, p. 18-19.

Preventiemechanismen onder de Noorse kansspelbeleid

Al in 2006 werden er regels opgesteld door het Ministerie van Landbouw en Voedsel voor de distributie van kansspelen op afstand.[81] Deze zagen voornamelijk toe op het online aanbieden van kansspelen door Norsk Tipping, welke met een pilot begon in 2001. In 2002 rolde Norsk Tipping dit aanbod nog verder uit.[82] Het Noorse beleid omtrent kansspelen op afstand en de nadruk die hierin wordt gelegd op spelersbescherming is duidelijk zichtbaar in de meest recente voorwaarden voor online kansspelen, de Spilleregler for eBingo, eSkrapespill og nettbaserte Øyeblikksspill (Instaspill).[83] In deze paragraaf zullen aan de hand van dit document de specifieke maatregelen voor het voorkomen van probleemspel worden besproken.

Identiteitskaart

Alleen deelnemers die geregistreerd zijn met een spillerkort (spelerskaart) mogen deelnemen aan het spelaanbod. Deze spelerskaart werd reeds geïntroduceerd in 1992 en is sinds 2009 verplicht. Op dit moment speelt 100 procent van gebruikers van het legale aanbod van kansspelen op afstand met deze kaart.[84] De spelerskaart is gekoppeld aan persoonsgegevens (o.a. naam, leeftijd, geslacht en adres), maar slaat daarnaast ook gegevens op over de speelhistorie van de eigenaar.[85] Zoals ook bepaald in de Pengespilloven[86] is de minimale leeftijd voor deelname aan kansspelen op afstand achttien jaar.[87]

Beperking van speeltijden

Spelers kunnen alleen gebruik maken van het kansspelaanbod tijdens openingstijden. Voor Norsk Rikstoto kan er toegang tot het kansspelaanbod verkregen worden tussen 07.00 en 22.00 uur. Voor Norsk Tipping is dit voor de meeste spellen alleen mogelijk van 06.00 tot 03.00 uur.[88]

Spelvertraging

Afhankelijk van de spelsoort is er een minimum tijd die tussen het beëindigen van een spel en het starten van een nieuw spel moet zitten. Deze varieert van 3 tot 180 seconden.[89] Daarnaast is het niet toegestaan om een 'auto-play' functie – waarbij spelers geen actie hoeven te ondernemen om een nieuw spel te starten – te integreren in een kansspel.[90]

Speellimieten

Spelers in Noorwegen zijn verplicht om voor deelname eigen limieten voor maximum speeltijd en verlies in te stellen. Een wijziging aan deze limieten mag niet eerder dan na 24 uur worden doorgevoerd. Daarnaast is er ook een standaard limiet gesteld aan het bedrag dat per tijdsperiode verloren kan worden. Spelers mogen maximaal NOK 4.000 (€480,-) per dag, NOK 7.000 (€840,-) per week en NOK 10.000 (€1200,-) per maand verliezen.[91] Noorwegen is van de onderzochte landen de enige die vaste maximum limieten hanteert.

---

[81] Regler om distribusion av spill giennom elektroniske kanaler van Kultur- og kirkedepartementet (21 december 2005).
[82] Norsk Tipping, 'Om selskapet – historie' <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/historie> (15 oktober 2014).
[83] *Spilleregler* van Kulturdepartementet (29 januari 2014).
[84] B. Helge Hoffman, *Norsk Tippings Responsible Gambling Platform* (presentatie gegeven tijdens 10th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues– European Association for the Study of Gambling) 2014, p. 5.
[85] B. Helge Hoffman, *Responsible gaming and IVT's: the Norwegian Story – with a happy ending?* (presentatie gegeven tijdens Discovery 2012 – Responsible Gambling Council) 2012, p. 17.
[86] Lov om pengespill m.v. (Pengespilloven) 1992, para 11.
[87] Vedtak om Endringer i Spilleregler for Nettbaserte Spill hos Norsk Tipping van Kulturdepartementet (25 november 2013), art. 5.1.
[88] Ibid, art. 2.2.
[89] Ibid, art. 4.
[90] Ibid, art. 5.2.8.
[91] Vedtak om Endringer i Spilleregler for Nettbaserte Spill hos Norsk Tipping van Kulturdepartementet (25 november 2013), art. 2.5(a).

Informatieplicht
De speelhistorie van de speler wordt via de spelersaccount bijgehouden. Deze informatie moet teruggekoppeld worden aan de speler.[92] Gedurende de deelname aan het kansspelaanbod moet de kansspelaanbieder er ook zorg voor dragen dat de speler bewust is van zijn speeltijd. Hiervoor moet tenminste:

- een klok worden getoond met de actuele Noorse tijd;
- met regelmaat het spel worden onderbroken, waarbij de totale speeltijd getoond wordt. Een dergelijke onderbreking moet minimaal 30 seconden duren.[93]

Spelers moet daarnaast informatie geboden worden over verantwoord spelgedrag, inclusief links naar verdere informatie over kansspelverslaving en relevante hulpverleningsinstanties.[94] Daarnaast moeten spelers toegang hebben tot een zelftest op kansspelverslaving.[95]

Zelfuitsluiting
De Spilleregler bevatten ook bepalingen omtrent zelfuitsluiting door spelers. Onder het Noorse beleid moet het voor een speler mogelijk te zijn om een zich tijdelijk uit te sluiten, respectievelijk voor 24 uur of voor zeven, 30 of 180 dagen. Daarnaast kan een speler ook kiezen voor permanente zelfuitsluiting. Pas na verloop van 100 dagen kan deze beslissing herzien worden. De kansspelaanbieder moet ervoor zorgen dat de zelfuitsluitingsfunctie gemakkelijk te vinden is voor spelers, zowel gedurende een spel als daarbuiten.[96]

Reclame-uitingen en speelprikkels
Marketing voor kansspelen op afstand moet aan een aantal eisen voldoen:

- Reclame-uitingen mogen niet misleidend zijn. De kans op winst moet op een juiste manier gepresenteerd worden en mag niet groter lijken dan dat zij in werkelijkheid is;
- Reclame-uitingen mogen niet gericht worden op personen onder de achttien jaar. Minderjarigen mogen niet gebruikt worden voor promotiedoeleinden;
- Wanneer er gebruik wordt gemaakt van bekende personen, dan mag er niet gesuggereerd worden dat deelname aan kansspelen heeft bijgedragen aan hun succes;
- Spelers mogen op geen enkele manier aangemoedigd worden hun verliezen uit deelname aan kansspelen te ondervangen door middel van deelname aan nieuwe spellen;
- Reclame-uitingen mogen niet de indruk wekken dat het deelnemen aan kansspelen een volwaardige baan is, een oplossing voor financiële problemen biedt of bijdraagt aan de sociale status of persoonlijke geluk van een speler;
- Reclame-uitingen mogen niet onredelijk, opdringerig of agressief zijn. Dit is onder andere afhankelijk van het gebruik van geluid of animaties. Reclames op internet mogen geen gebruik maken van geluid of pop-ups.[97]

Ook de promotie verbonden aan kansspelen op afstand is aan banden gelegd. Het is aanbieders ten eerste niet toegestaan speelprikkels, zoals een welkomsbonus of de mogelijkheid van het verkrijgen van een VIP-status, te verbinden aan het spelaanbod.[98] Er moeten daarnaast maatregelen getroffen worden om te zorgen dat spelers

[92] Vedtak om Endringer i Spilleregler for Nettbaserte Spill hos Norsk Tipping van Kulturdepartementet (25 november 2013), art. 5.2.4.
[93] Ibid, art. 2.5(b).
[94] Ibid, art. 2.5(d).
[95] Ibid, art. 5.2.3.
[96] Ibid, art. 2.5(c).
[97] Retningslinjer for Markedsføring av Statlige Kontrollerte Pengespill (10 juni 2005).
[98] Vedtak om Endringer i Spilleregler for Nettbaserte Spill hos Norsk Tipping van Kulturdepartementet (25 november 2013), art. 5.2.7.

die zich tijdelijk of permanent hebben uitgesloten van deelname aan het kansspelaanbod geen reclame ontvangen.[99]

Playscan
Norsk Tipping werkt met een speciale tool waarbij een risico-inschatting kan worden gemaakt op basis van speelstatistieken van individuele deelnemers. Playscan koppelt de speelstatistieken aan de resultaten van een zelftest, waarin spelers vragen beantwoorden over acceptabel speelgedrag. Wanneer een speler meer tijd of geld spendeert dan voorheen geeft Playscan de speler een waarschuwing in de vorm van een oranje of rood stoplicht.

De kansspelautoriteit
Toezichthouder op de Noorse kansspelmarkt is de Noorse kansspelautoriteit. Lotteritilsynet is opgericht op 1 januari 2001 en maakt onderdeel uit van Lotteri- og stiftelsestilsynet, een bestuursorgaan onder het Ministerie van Cultuur. Lotteritilsynet ziet niet alleen toe op de activiteiten van Norsk TIpping en Norsk Rikstoto, maar treedt ook op tegen illegale reclame-uitingen en illegaal aanbod van kansspelen.[100]

Lotteritilsynet kan op ieder moment de faciliteiten of apparatuur van een kansspelaanbieder inspecteren. Wanneer wordt geconstateerd dat een geautoriseerde kansspelaanbieder zijn diensten aanbiedt in strijd met de *Lotteriloven*, dan heeft de Noorse kansspelautoriteit de bevoegdheid hem daarop aan te spreken, nakoming te eisen of eventueel te sommeren zijn activiteiten te staken. Daarnaast kan zij een dwangsom opleggen om zo nakoming af te dwingen. Mocht een aanbieder hier niet (afdoende) op reageren, dan riskeert hij strafrechtelijke vervolging. In plaats van vervolging heeft de kansspelautoriteit de bevoegdheid een strafbeschikking aan te bieden.[101]

De Noorse kansspelautoriteit treedt ook op tegen illegaal aanbod van kansspelen op afstand, waarbij de handhaving zich richt tot zowel Noorse als buitenlandse aanbieders. De toezichthouder heeft in dit kader onder andere Trottingbet, Trendy Bingo en Euro Lotto gesommeerd haar activiteiten te staken. Om illegaal aanbod nog verder tegen te gaan, werd op 1 juni 2010 een verbod op het verwerken van betalingsverkeer naar buitenlandse kansspelaanbieders van kracht.[102] In 2010 en 2011 werden 15 rekeningnummers geblokkeerd. In navolging daarvan, bleken kansspelaanbieders echter derde partijen in te schakelen om hun financiële transacties af te handelen. Dit heeft verder optreden van de kansspelautoriteit tegen illegaal aanbod van kansspelen op afstand in Noorwegen zeer bemoeilijkt.[103]

Hoe verhoudt het voorgenomen Nederlandse beleid ten aanzien van online kansspelverslaving zich tot het beleid in Noorwegen?
Er zijn een aantal duidelijk zichtbare verschillen tussen het voorgenomen Nederlandse beleid en het Noorse beleid omtrent kansspelen op afstand. Het Nederlandse beleid kan als een open stelsel gekarakteriseerd worden. Het Noorse vergunningenstelsel is daarentegen gebaseerd op een monopoliesysteem en kent geen vergunningen toe aan private aanbieders. Noorwegen voert ook een actief preventiebeleid. Op bepaalde punten gaat Noorwegen hierin verder dan het voorgenomen Nederlandse beleid: voorbeelden hiervan zijn de beperking van speeltijden, de standaard limieten op stortingen op de spelersaccount, het verbod op welkomstbonus en de verplichte spelonderbrekingen. Op andere punten zijn de Nederland vergunningsvoorwaarden weer uitgebreider te noemen. Kenmerkend hierin zijn de actieve zorgplicht voor

---

[99] Ibid, art. 5.2.9.
[100] Lotteri- og stiftelsestilsynet, 'Om oss' <https://lottstift.no/nb/om-oss/> (14 oktober 2014).
[101] Lov om lotterier m.v. (Lotteriloven) 1995, art. 14.
[102] Norwegian Gaming Authority, *Internett Gambling Report 2012,* p. 13.
[103] J. Marstrander & D. Henriksen, 'Norwegian Gaming Regulations – Jurisdiction Profile', *European Gaming Lawyer* 2013, p. 11-12.

vergunninghouders en de onvrijwillige uitsluiting – beiden facetten die onder het Noorse beleid geen weerklank vinden.

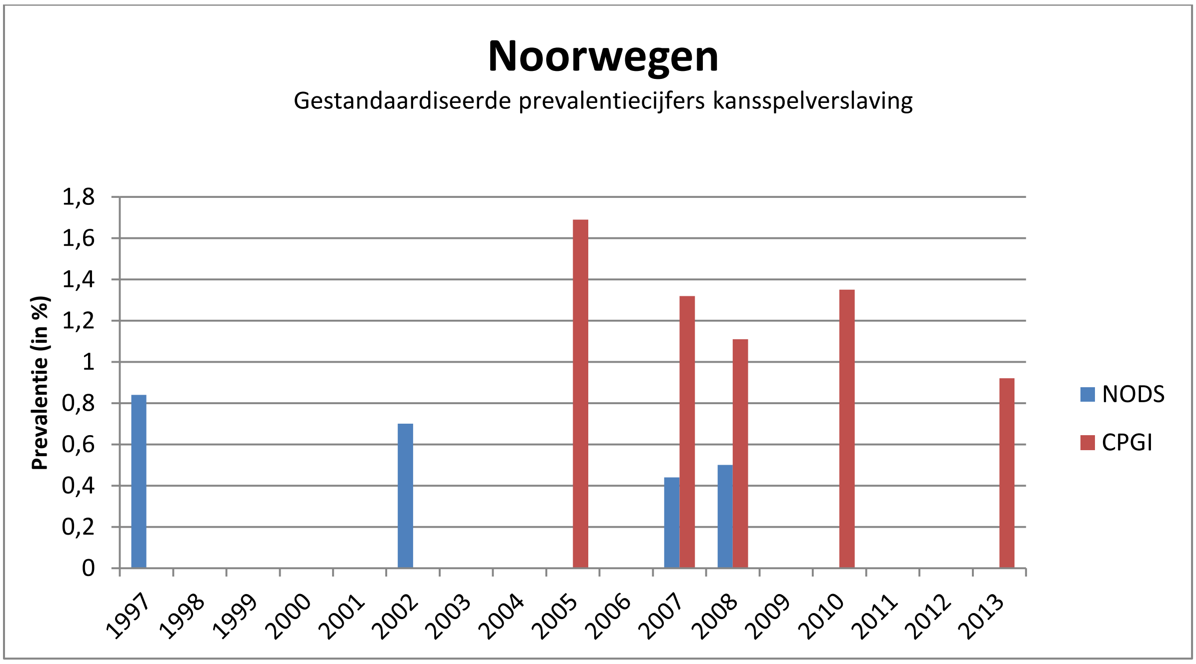
5.2.2 Prevalentieonderzoek

In totaal zijn 9 studies gevonden naar de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen. De studies zijn in de periode 1997 – 2013 door verschillende onderzoeksbureaus en –instituten uitgevoerd. In 2007 en 2008 is onderzoek uitgevoerd door het *Stiftelsen for Industriell og Teknisk Forskning* (SINTEF – Stichting voor Industrieel en Technisch Onderzoek). In 2005, 2007, 2008 en 2010 door het marktonderzoeksbureau *MMI*. In 2002 is onderzoek naar kansspelverslaving uitgevoerd door het *Statens Institutt for Rusmiddelforskning* (SIRUS), een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat onder het Ministerie van Volksgezondheid en Zorg valt. En tot slot in 1997 en 2013 is het onderzoek door respectievelijk de Universiteit van Trondheim en de Universiteit van Bergen uitgevoerd.

Tabel 11 Noorse bevolkingsonderzoeken: gestandaardiseerde prevalentiecijfers kansspelverslaving

Omschrijving	Jaar	Gebruikte Screener	Gestandaardiseerde Prevalentie Kansspelverslaving
Universiteit Trondheim	1997	NODS	0,84
SIRUS	2002	NODS & SOGS	0,70
SINTEF 1	2007	NODS	0,44
SINTEF 2	2008	NODS	.50
MMI 1	2005	CPGI	1,69
MMI 2	2007	CPGI	1,32
MMI 3	2008	CPGI	1.11
MMI 4	2010	CPGI	1.35
Universiteit Bergen	2013	CPGI	.92

Figuur 4 Noorwegen: gestandaardiseerde prevalentiecijfers kansspelverslaving



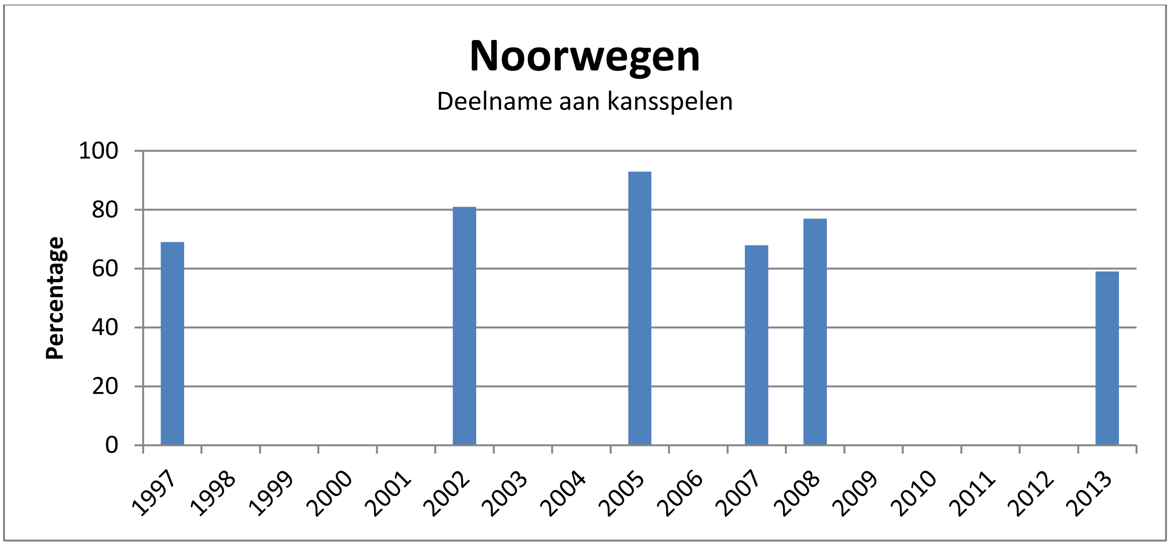
In de figuur is te zien dat in 2007 en 2008 zowel door het MMI als SINTEF, onafhankelijk van elkaar, bevolkingsonderzoeken naar de prevalentie van kansspelverslaving zijn uitgevoerd. De prevalentiecijfers van de twee onderzoeksinstituten liggen relatief ver uit elkaar, zelfs als deze gestandaardiseerd zijn.

De prevalentiecijfers van kansspelverslaving zijn het hoogst in 2005. In dat jaar werd 1,7 procent van de bevolking als probleemspeler getypeerd. De prevalentiecijfers (van MMI) laten in 2007 en 2008 een daling zien tot 1,1 procent. In 2010 vertoont de prevalentie van kansspelverslaving een lichte stijging om in 2013 weer licht te dalen.

5.2.3 Deelname aan (online) kansspelen

De deelname aan kansspelen laat in Noorwegen een vergelijkbaar beeld zien als bij de prevalentie van kansspelverslaving. We zien een toename in de deelname van kansspelen met als hoogtepunt 2005: maar liefst 93 procent van de bevolking had destijds recent aan kansspelen deelgenomen. Anno 2013 is dat afgenomen naar 59 procent.

Figuur 5 Percentage van de bevolking in Noorwegen dat aan kansspelen deel neemt



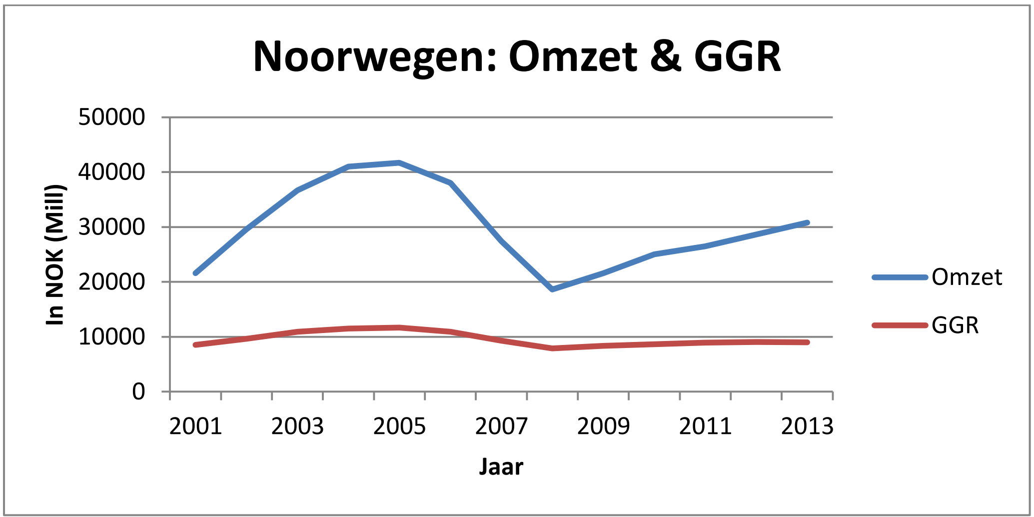
In de bevolkingsonderzoeken uit 2007 en 2013 is ook gerapporteerd over het percentage van de bevolking dat aan online kansspelen deelneemt: in 2007 lag dat percentage op 7 procent, in 2013 op 16 procent. In verhouding tot het deel van de bevolking dat aan *land-based* kansspelen deelneemt is dit een klein deel. Op grond hiervan zouden we kunnen concluderen dat de deelname aan online kansspelen weliswaar toeneemt maar dat dit niet direct tot meer kansspelverslaving heeft geleid.

Niet bekend is of bovengenoemde cijfers betrekking hebben op de deelname aan het gereguleerde aanbod aan kansspelen of dat deze ook toezien op deelname aan niet-gereguleerde kansspelen.

5.2.4 Omzet en bruto spelopbrengst

De omzet van de gokindustrie laat net als de prevalentie van kansspelverslaving een sterke daling zien in de periode 2006-2008 maar neemt vanaf 2009 weer gestaag toe. De toename van dit uitgavenpatroon wordt vooral verklaard door het wegvallen van de omzet van kansspelautomaten.

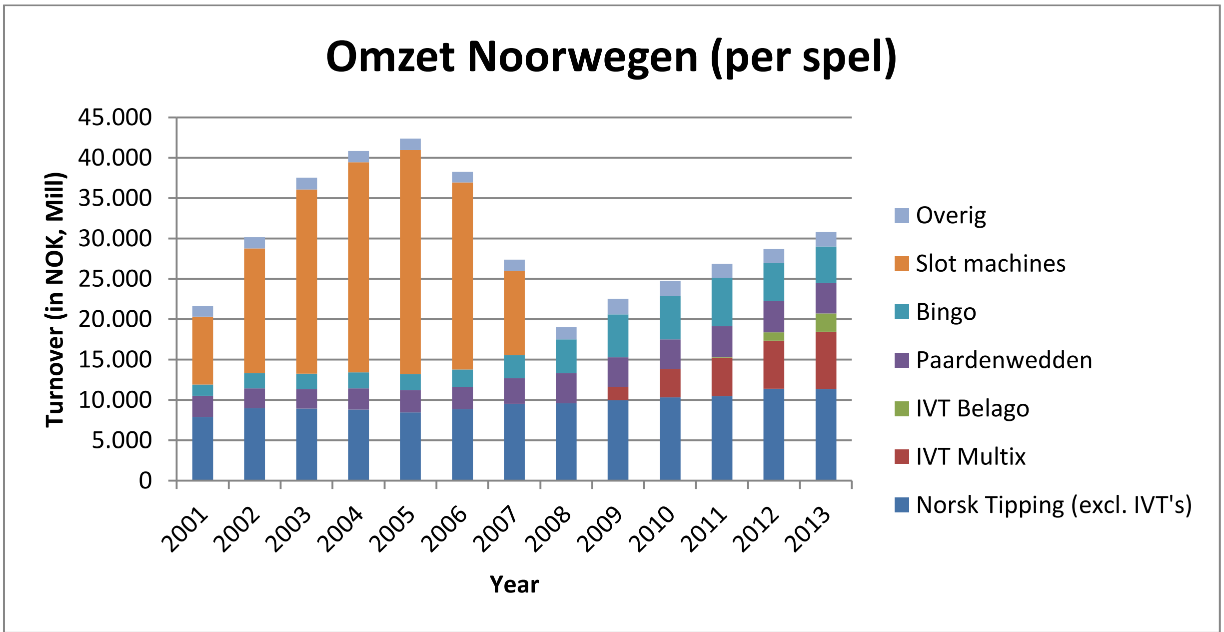
Figuur 6 Noorwegen: Turnover and Gross Gaming Revenues (in NOK, Mill)



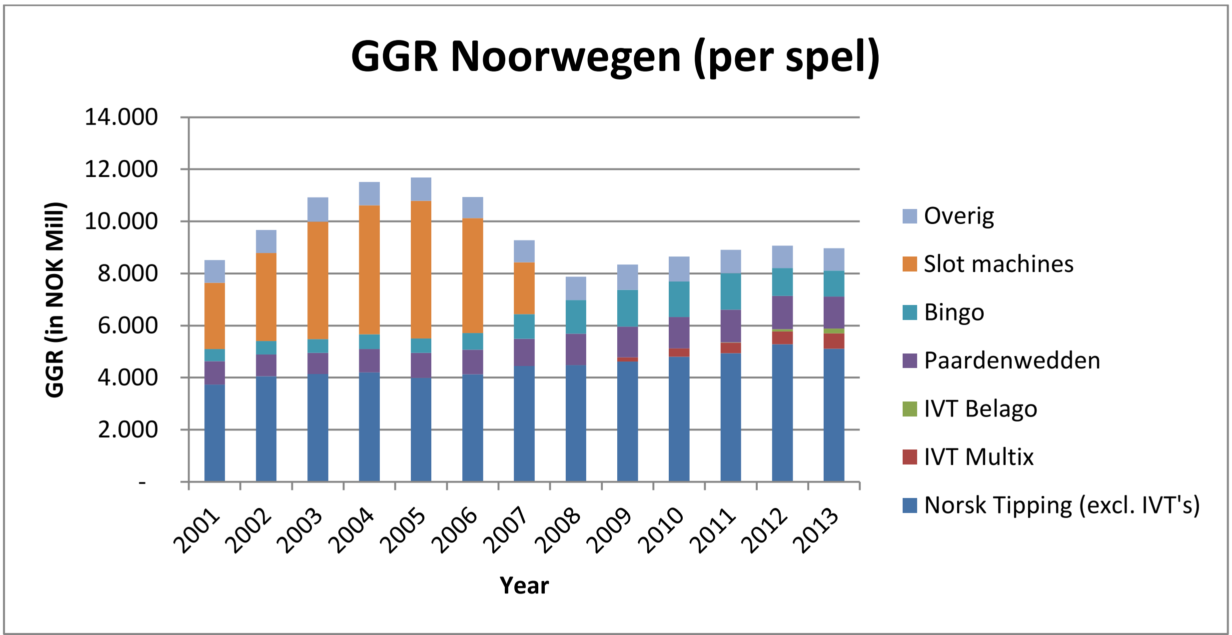
De fluctuaties in de omzet zien we enigszins afgevlakt terug bij de GGR. Dat heeft onder meer te maken met de verschillende uitkeringspercentages van de diverse kansspelen. Kansspelautomaten hebben doorgaans een uitkeringspercentage van 80 tot 90 procent, *IVT's* zelfs boven de 90 procent. *Norsk Tipping* heeft daarentegen een veel lager uitkeringspercentage (rond de 55 procent), voor totalisator weddenschappen en bingo ligt dit rond de 67 procent. Naarmate de uitkeringspercentages hoger liggen zal de bruto spelopbrengst ten opzichte van de omzet relatief laag zijn.

Wanneer de omzet en bruto spelopbrengst naar type spel wordt bezien valt op dat de stijging tot 2005 vooral wordt veroorzaakt door een stijging van de omzet van kansspelautomaten. De stijging in de omzet en spelopbrengst in de periode vanaf 2008 komt vooral op het conto van de *IVT's Multix* en *Belago* (bingo-machines) die door *Norsk Tipping* worden aangeboden.

Figuur 7 Noorwegen: gaming turnover (in NOK Mill) by year and game



Figuur 8 Noorwegen: gross gaming revenues (in NOK Mill) by year and game)



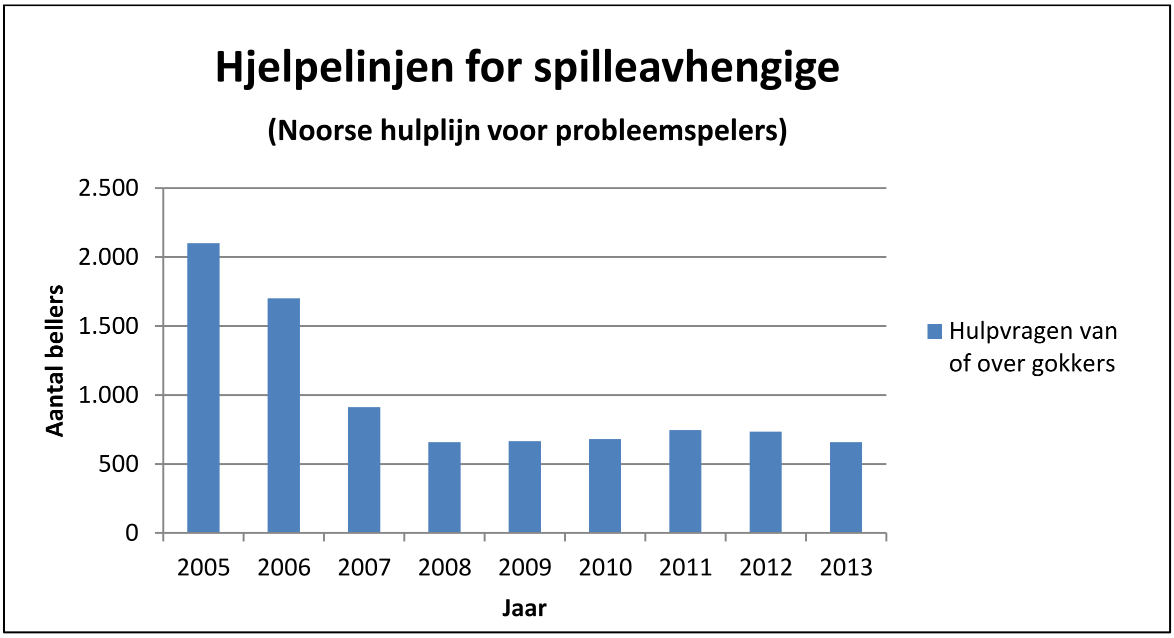
5.2.5 Hulpverlening

De *Hjelpelinjen for Spilleavhengige* (hulplijn voor kansspelafhankelijkheid) is gestart op 28 april 2003 als een pilot. Vanaf 2005 is het permanent. De hulplijn is zeven dagen van de week open van 9.00 tot 21.00 uur. De hulplijn is ook bedoeld voor mensen die problemen hebben met computer games. De afgelopen jaren werd de hulplijn zo'n 1000 keer gebeld, in twee derde van de gevallen (600 à 700 keer per jaar) door spelers of over spelers. Ongeveer een kwart van de bellers belde de hulplijn al eerder, driekwart belde voor het eerst.

De gegevens van de *Hjelpelinjen for Spilleavhengige* bevestigen de trend die we eerder zagen bij de prevalentie van kansspelverslaving en de omzet en bruto spelopbrengsten van de kansspelmarkt. Vanaf 2006-2007 zien we een sterke daling van het aantal spelers (of naasten van spelers) dat de hulplijn belt. Het telefoonverkeer in de tweede helft van 2007 lag meer dan 58 procent lager dan in de tweede helft van 2005 (en ongeveer op hetzelfde niveau als in de tweede helft van 2008).

In de periode na 2007 is het aantal bellers naar de hulplijn redelijk stabiel, met een lichte stijging in de periode 2011-2012. Ook deze stijging loopt synchroon aan de stijging van de prevalentie van problematisch speelgedrag zoals in bevolkingsonderzoek werd vastgesteld.

Figuur 9 Aantal bellers naar de Noorse hulplijn voor gokafhankelijkheid (Bron: The Norwegian Gaming and Foundation Authority).

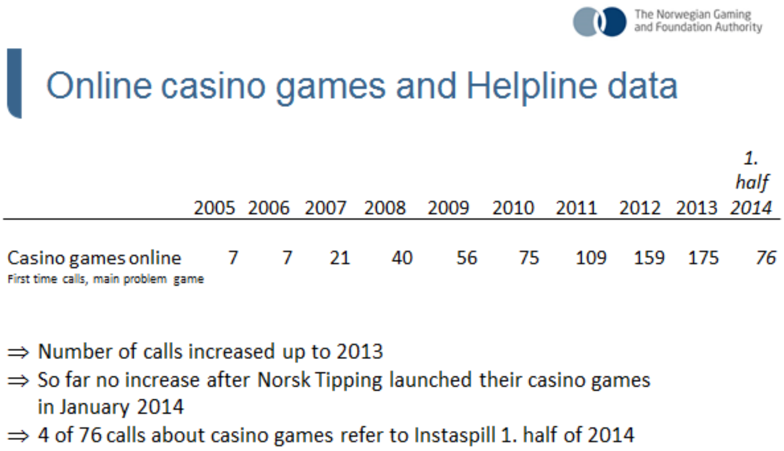


Meer gedetailleerde cijfers laten zien dat de afname van het aantal bellers vooral kan worden toegeschreven aan een afname van het aantal bellers dat vanwege problemen met kansspelautomaten belt. In 2005 belden nog 1.256 personen omtrent speelautomaten, in 2008 lag dat aantal op 12. Er zijn overigens nauwelijks bellers die vanwege de Multix bellen. In 2012 waren dat er 46, in 2013 belden 28 personen in verband met de *Multix*.

Overigens zien we eind 2013 en begin 2014 een groot aantal mensen dat zich vrijwillige heeft uitgesloten van de *IVT*. Sinds oktober 2013 is er optie beschikbaar op de *IVT's* waarmee men zichzelf door middel van een druk op een knop kan uitsluiten. In het derde kwartaal van 2013 lieten 56 mensen zich (telefonisch) uitsluiten van deelname, in het vierde kwartaal van 2013 sloten 333 zichzelf via de daartoe bestemde knop op de *IVT* uit. In het eerste kwartaal van 2014 verdubbelde dit aantal zich bijna tot 620; in het tweede kwartaal 2014 lag het aantal uitsluitingen op 431.

De lichte toename van het aantal bellers naar de hulplijn in 2011 en 2012 blijkt vooral veroorzaakt te worden door een toename van het aantal bellers vanwege het spelen in (buitenlandse) online casino's, vooral poker. Ook is er een (tijdelijke) toename te zien van het aantal bellers dat vanwege bingo hulp zoekt, met een piek in 2011. In 2012 en 2013 zien we echter weer een afname van het aantal bellers vanwege bingo. Volgens sleutelinformant Jonny Engebø wordt voor online bingo zelden contact opgenomen met de hulplijn, en tot op heden alleen wanneer dit aangeboden wordt op niet-gereguleerde websites, niet op *Instaspill*.

Figuur 10 Aantal bellers naar de hulplijn vanwege online casinospelen



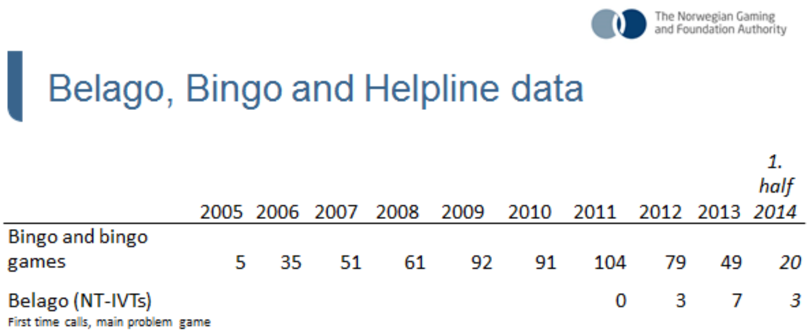
The Norwegian Gaming and Foundation Authority

Online casino games and Helpline data

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	*1. half 2014*
Casino games online First time calls, main problem game	7	7	21	40	56	75	109	159	175	*76*

⇒ Number of calls increased up to 2013
⇒ So far no increase after Norsk Tipping launched their casino games in January 2014
⇒ 4 of 76 calls about casino games refer to Instaspill 1. half of 2014

Figuur 11 Aantal bellers naar de hulplijn vanwege bingo



The Norwegian Gaming and Foundation Authority

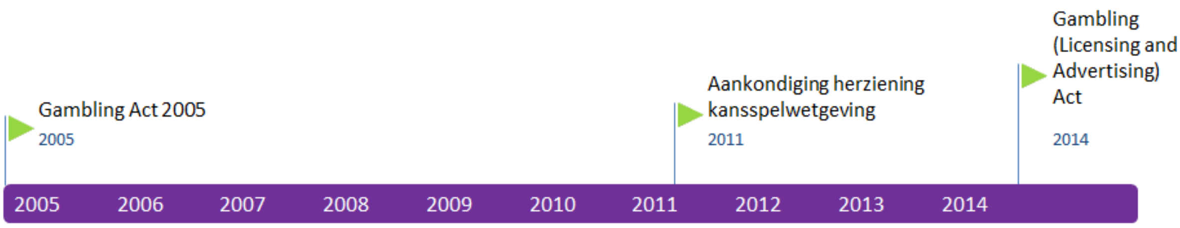
Belago, Bingo and Helpline data

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	*1. half 2014*
Bingo and bingo games	5	35	51	61	92	91	104	79	49	*20*
Belago (NT-IVTs) First time calls, main problem game							0	3	7	*3*

De conclusie die we op grond van de gegevens over de Noorse hulplijn kunnen trekken is dat er sinds 2007 een sterke afname is van het aantal bellers dat vanwege kansspelautomaten belt. De introductie van de *Multix* heeft in zeer beperkte mate tot nieuwe bellers geleid. Wel is er een toename te zien van het aantal bellers dat vanwege (niet-gereguleerde) online casinospelen belt.

5.3 VERENIGD KONINKRIJK

Lange traditie van kansspelen – open markt en open houding ten opzichte van buitenlands kansspelaanbod



5.3.1 Kansspelbeleid & preventiebeleid

Het Verenigd Koninkrijk heeft een lange traditie op het gebied van kansspelen. De eerste wet op de kansspelen dateert uit 1710.[104] De houding van de Britse autoriteiten ten opzichte van kansspelen kon echter tot voor kort terughoudend worden genoemd, tot in 1960 de kansspelmarkt geliberaliseerd werd. Dit leidde tot een explosieve groei van het kansspelaanbod.[105] In 2005 werd met de *Gambling Act* eerdere wetgeving op het onderwerp samengevoegd tot één overkoepelende wet.[106] Deze wet vormt de basis van het huidige kansspelbeleid, waarin meer nadruk wordt gelegd op de verantwoordelijkheid van de gokindustrie met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving.[107] Onder de *Gambling Act 2005* wet is het organiseren en aanbieden van kansspelen verboden, tenzij dit onder vergunning gebeurt of er in de wet een speciale uitzondering is gemaakt. Overtreders riskeren een gevangenisstraf of een boete.[108] Het kansspelbeleid van het Verenigd Koninkrijk kan daarmee gekwalificeerd worden als een 'nee, tenzij' beleid.

Met het oog op de verdere regulatie van kansspelen op afstand kondigde de Britse overheid in 2011 nieuwe wetgeving aan, waarmee ook gehoor wordt gegeven aan geuite kritiek op de wet van 2005. Op moment van schrijven is de nieuwe kansspelwet, de *Gambling (Licensing and Advertising) Act,* nog niet in werking getreden. Verwacht wordt dat dit op 1 november 2014 gebeurt: dit onderzoek zal zich dan ook richten op het kansspelbeleid vastgelegd in de *Gambling Act 2005.* Wel is het interessant om de voorgenomen verhoging van het belastingtarief op *fixed odds betting terminals (FOTB's)*, een type speelautomaat dat vaak in wedkantoren te vinden is, te belichten. Na veel kritiek op de *FOTB's*, waarin deze als bron van kansspelverslaving worden aangemerkt, heeft de Britse overheid zich voorgenomen het belastingtarief van 20 procent naar 25 procent van de *gross gaming yield (GGY*[109]*)* te verhogen – een voorbeeld van een manier waarop belastingen ook als preventiemechanismen kunnen worden ingezet.[110]

---

[104] Gaming Act 1710.
[105] Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012), p.3.
[106] A. Barr-Smith, 'Sports Betting: United Kingdom' in: P.M. Anderson, I.S. Blackshaw, R.C.R. Siekmann & J. Soek (red.), *Sports Betting: Law and Policy*, Den Haag: 2012, p. 844.
[107] Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012), p.5.
[108] *Gambling Act* 2005, art. 33.
[109] De GGY staat gelijk aan de GGR min de kosten die de aanbieder maakt in verband met belastingafdracht, fees en eventuele kosten van operators.
[110] Goodley, 'Betting Terminals Tax Hike is Bad for Bookies but Good News for Bingo' *The Guardian* 19 maart 2014.

Kansspelen op afstand
Met het aannemen van de *Gambling Act 2005*[111] door het Parlement van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland[112] werd het Britse kansspelbeleid herzien en werd een nieuw juridisch kader voor kansspelen op afstand geïntroduceerd. Dit maakte een einde aan de situatie zoals deze onder eerdere wetgeving bestond, waarbij kansspelaanbieders gevestigd in het Verenigd Koninkrijk geen kansspelen via internet mochten aanbieden.[113]

In de *Gambling Act* werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen 'normale' kansspelen en kansspelen op afstand. Kansspelen op afstand worden in de wet gedefinieerd als kansspelen aangeboden via internet, telefoon, televisie of radio. Daarnaast biedt de wet ruimte voor nieuwe technologische ontwikkelingen door in de definitie als apart medium "andere communicatietechnologieën" op te nemen.[114]

Significant voor het huidige Britse beleid is de positie die ingenomen is ten opzichte van kansspelaanbieders gevestigd buiten het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk is een EU-lidstaat. Dit heeft mogelijk mee gespeeld bij de keuze om in het wetsvoorstel online kansspelen die worden aangeboden vanuit een lidstaat van de EU, de EER, of van een jurisdictie op de 'witte lijst' (Alderney, Antigua en Barbuda, Isle of Man en Tasmanië)[115] toe te staan – en zo te voldoen aan het geldende gemeenschapsrecht.[116] Door deze constructie zijn alleen kansspelaanbieders gevestigd in het Verenigd Koninkrijk onderworpen aan regulering door de *Gambling Commission*.[117] Dit, in combinatie met forse belastingverhogingen, zorgde ervoor dat veel kansspelaanbieders zich buiten het Verenigd Koninkrijk vestigden in gunstigere belastingklimaten.[118] Met de inwerkingtreding van de *Gambling (Licensing and Advertising) Act* zal er verandering in de huidige juridische situatie komen. Vanaf 1 november 2014 moeten alle aanbieders van kansspelen op afstand een vergunning verkrijgen van de *Gambling Commission*, ongeacht hun plaats van vestiging.[119]

Vergunningen
Met het oog op vergunningsverlening maakt de *Gambling Commission* onderscheid tussen verschillende spelcategorieën: weddenschappen, bingo, casinospelen, speelautomaten en loterijen. De nationale loterij – die voorheen werd gereguleerd door de *National Lottery Commission* – valt sinds 1 oktober 2013 ook onder haar verantwoordelijkheid maar wordt periodiek aanbesteed aan een commerciële partij.[120] Voor de eerder genoemde categorieën worden vergunningen uitgegeven voor de offline en online kansspelmarkt. Gecombineerde vergunningen zijn niet mogelijk: wanneer een kansspelaanbieder zijn diensten zowel offline als online wil aanbieden zal hij twee aparte vergunningen moeten verkrijgen.[121] Onder de *Gambling Act 2005* is

---

[111] Gambling Act 2005.
[112] NB: De *Gambling Act 2005* heeft alleen rechtskracht in Groot-Brittannië (Engeland, Schotland en Wales). Noord-Ierland heeft een eigen wetgevingsregime voor de regulering van kansspelen en zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.
[113] Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012), p.5.
[114] *Gambling Act* 2005, art. 4.
[115] Gambling Commission, 'Gambling advertising rules and regulations' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/advertising.aspx> (24 oktober 2014).
[116] T. Coles, 'Great Britain Introduces a Second Wave of Internet Gambling Regulation', *Gaming Law Review and Economics,* volume 18, issue 1 2014, p. 38.
[117] *Gambling Act* 2005, art. 36(3).
[118] Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012), p. 5.
[119] T. Coles, 'Great Britain Introduces a Second Wave of Internet Gambling Regulation', *Gaming Law Review and Economics,* volume 18, issue 1 2014, p. 39.
[120] Gambling Commission, Who We Are and What We Do – An Introduction to the Gambling Commission (oktober 2013).
[121] Gambling Commission, 'Do I Need a License – Remote (Including Online Gambling)?' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/remote_eg_online_gambling/getting_a_licence-_what_you_ne/do_i_need_a_licence.aspx> (24 oktober 2014).

geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat verleend kan worden. Volgens het register van de *Gambling Commission* zijn er op dit moment 1008 actieve vergunningen voor kansspelen op afstand.[122]

Vergunningen hebben een looptijd van twaalf maanden.[123] De totale kosten voor het verkrijgen van een vergunning bestaan uit een aantal componenten. Kansspelaanbieders betalen een bedrag voor het in behandeling nemen van de aanvraag (*operator license application fee)*, daarbovenop komt een jaarlijkse vergoeding (*operating license annual fee)* en kosten voor eventuele vergunningen voor personeel (*personal management license fee*). De hoogte van de bedragen is voor de meeste vergunningen afhankelijk van de *gross gaming yield (GGY)* van de kansspelaanbieder.

Voor kansspelen op afstand dragen vergunninghouders 15 procent van hun GGY af in belastingen.[124] De belastingafdracht wordt geregeld op een "*place of supply"* basis. Dit betekent dat op dit moment alleen kansspelaanbieders gevestigd in het Verenigd Koninkrijk belastingplichtig zijn. Vanaf 1 december 2014 wordt dit aangepast en is de "*place of consumption"* bepalend voor de belastingafdracht. Ook aanbieders die elders gevestigd zijn betalen dan de 15 procent van de GGY wanneer zij hun kansspelen aanbieden aan ingezeten van het Verenigd Koninkrijk.[125]

In het huidige kansspelbeleid van het Verenigd Koninkrijk is geen afdracht aan een goed doel of een fonds ter preventie van kansspelverslaving verplicht gesteld. Wel is er de *Responsible Gambling Trust*, een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor het voorkomen en effectief behandelen van kansspelverslaving.[126] De organisatie werkt op basis van vrijwillige donaties vanuit de gokindustrie. In het geval dat dit systeem onvoldoende donaties genereert, is er echter onder de *Gambling Act 2005* de mogelijkheid gecreëerd een verplichte heffing op te leggen aan kansspelaanbieders.[127]

Vergunningsvoorwaarden

Zoals in eerdere paragrafen al beschreven, zijn alleen kansspelaanbieders gevestigd in het Verenigd Koninkrijk onderworpen aan de regulering van de *Gambling Commission*. Hoewel hierdoor mogelijk een significant deel van het spelaanbod in het Verenigd Koninkrijk afkomstig is van kansspelaanbieders die zich buiten het vergunningskader bevinden, zullen voor dit onderzoek de voorwaarden volgens de regulering van de *Gambling Commission* besproken worden.

De voorwaarden voor het aanbieden van kansspelen op afstand zijn neergelegd in de *Gambling Act 2005* en in de *License Conditions and Codes of Practice (LCCP)*. Deze laatste is geen statisch document, maar wordt om de zoveel tijd herzien. De eisen uit nieuwe versies van de *LCCP* gelden zowel voor nieuwe als bestaande vergunninghouders.[128] De nieuwste versie is gedateerd op 4 augustus 2014. Omdat dit onderzoek toeziet op de periode voor die tijd, zullen de voorwaarden uit de vorige versie van de *LCCP* in deze paragraaf aangehouden worden.

---

[122] Gambling Commission, 'Find Licensees' <https://secure.gamblingcommission.gov.uk/gccustomweb/PublicRegister/PRSearch.aspx> (17 oktober 2014).
[123] -- 'United Kingdom' <http://calvinayre.com/online-gaming-directory/gambling-regulators/europe/united-kingdom/> (24 oktober 2014).
[124] H2 Gambling Capital, *Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States* (rapport in opdracht van het Ministerie van Financiën) 25 maart 2013, p. 29.
[125] HM Revenue & Customs, 'Gambling Tax Reform: New Rules from 1 December 2014' <https://www.gov.uk/gambling-tax-reform-new-rules-from-1-december-2014> (16 oktober 2014).
[126] Responsible Gambling Trust, 'Aim and Objectives' <http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/Aim-and-objectives> (16 oktober 2014).
[127] *Gambling Act* 2005, art. 123.
[128] Gambling Commission, 'License Conditions and Codes of Practice' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/publications__consultations/lccp.aspx> (14 oktober 2014).

Vergunningen kunnen niet aangevraagd worden door personen onder de achttien jaar oud.[129] Daarnaast kan een vergunning geweigerd worden wanneer de vergunninghouder of een ander betrokken persoon veroordeeld is voor een relevant strafbaar feit.[130] Een vergunningsaanvraag wordt door de *Gambling Commission* beoordeeld op een aantal elementen:

- Identiteit van de aanvrager(s) en eigendomsinformatie van het bedrijf;
- Financiële gezondheid van het bedrijf;
- Integriteit van de aanvrager;
- Bekwaamheid (eerdere ervaring en kwalificaties) van de aanvrager;
- Strafrechtelijke historie van de aanvrager.[131]

Een aanvullende eis die gesteld wordt voor kansspelen op afstand is dat (een deel van) de apparatuur die gebruikt wordt zich in het Verenigd Koninkrijk bevindt, en de kansspelaanbieder daarmee een fysieke aanwezigheid in het land heeft.[132]

Bescherming van minderjarigen

In artikel 1 van de *Gambling Act 2005* wordt als doel voor regulering het beschermen van kinderen en andere kwetsbare personen tegen schadelijke effecten van kansspelen genoemd. Onder de Britse kansspelwet is er specifiek aandacht voor het beschermen van personen onder de achttien. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een “child” (personen onder de zestien jaar) en een “young person” (personen tussen de zestien en achttien jaar). Het uitnodigen, veroorzaken of toestaan kansspeldeelname door personen onder de achttien jaar is een strafbaar feit.[133]

De LCCP

Artikel 24 delegeert de bevoegdheid tot het uitgeven van een gedragscode omtrent het aanbieden van kansspelen aan de *Gambling Commission*. Deze gedragscode moet maatregelen bevatten omtrent het beschermen van en hulp bieden aan kwetsbare personen met betrekking tot de schadelijke effecten van deelname aan kansspelen.[134] De *Gambling Commission* heeft dit gedaan in de vorm van de *License Conditions and Codes of Practice (LCCP)*. Binnen de *LCCP* wordt onderscheid gemaakt tussen *social responsibility provisions* en *ordinary code provisions*. De eerste categorie bevat minimum eisen waaraan voldaan moet worden. De *ordinary code provisions* bevatten meer Alleen het handelen in strijd met de *social responsibility provisions* kan leiden tot het intrekken van de vergunning of een boete. Een overtreding van de *ordinary code provisions* heeft minder verstrekkende gevolgen, maar kan wel meespelen bij (bijvoorbeeld) het beoordelen van een verlengingsaanvraag.[135]

Social responsibility provisions

De *LCCP* schrijft voor dat vergunninghouders maatregelen in plaats moeten hebben om deelname aan kansspelen door minderjarigen tegen te gaan, waaronder het waarschuwen van potentiële spelers dat het deelnemen aan kansspelen door minderjarigen een strafbaar feit is en het uitvoeren van een leeftijdsverificatie. Wanneer een speler op een andere manier betaalt dan met een creditcard, dan worden hier extra eisen aan

---

[129] *Gambling Act* 2005, art 69(3).
[130] *Gambling Act* 2005, art 71.
[131] Gambling Commission, ‘Licensing’ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing_compliance__enfo/licensing.aspx> (14 oktober 2014).
[132] *Gambling Act* 2005, art. 89.
[133] Ibid, art. 46.
[134] *Gambling Act* 2005, artt. 1 en 24.
[135] *License Conditions and Codes of Practice* van Gambling Commission (mei 2012), p. 16.

gesteld. Kansspelaanbieders mogen geen winst uitkeren totdat de leeftijdsverificatie geslaagd is, en wanneer dit niet binnen 72 uur lukt, dan moet de spelersaccount bevroren worden.[136]

Vergunninghouders moeten daarnaast informatie beschikbaar stellen aan spelers over verantwoordelijk spelgedrag. Minimaal moet dit informatie bevatten over de mogelijkheden tot het beperken van het speelgedrag (zoals een limiet op de speeltijd of uitgaven), timers die de speeltijd bijhouden, mogelijkheden tot zelfuitsluiting van het spelaanbod en informatie over hulpverlening.[137]

De mogelijkheid tot zelfuitsluiting van het kansspelaanbod moet geboden worden aan spelers. Onder het Britse kansspelbeleid zijn vergunninghouders zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van een register van uitgesloten personen. De betrokken spelersaccount moet worden gesloten en eventuele tegoeden moeten worden uitbetaald. Kansspelaanbieders moeten er ook voor zorgen dat spelers niet onder andere spelersaccounts verder kunnen spelen. Daarnaast moet de vergunninghouder er zorg voor dragen dat spelers die van deze optie gebruik maken geen marketing voor het kansspelaanbod meer ontvangen.[138]

Vanuit de *LCCP* is er ook aandacht voor het signaleren van risicospel. Een vergunninghouder moet beleid ontwikkelen met betrekking tot het aanspreken van spelers op hun speelgedrag en onder welke omstandigheden dit kan leiden tot het weigeren van deelname aan het kansspelaanbod. De *LCCP* stellen hier zelf echter geen verdere eisen aan.[139]

Reclame-uitingen
In het Verenigd Koninkrijk mogen alleen kansspelaanbieders met een vergunning van de *Gambling Commission*, of kansspelaanbieders gevestigd in de EU/EER of een van de 'witte lijst' jurisdicties, adverteren voor hun kansspelaanbod.[140] Reclame-uitingen voor kansspelen moeten, net als reclame-uitingen in het algemeen, voldoen aan de eisen gesteld onder de *Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing (CAP Code*) of de *Code of Broadcast Advertising (BCAP Code*). Daarnaast is er een specifieke gedragscode voor de kansspelsector in de vorm van de *Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising*. Significant voor deze gedragscode zijn een aantal bepalingen:

- Reclame-uitingen moeten wanneer dit wenselijk, haalbaar en nodig is een verwijzing bevatten naar www.gambleaware.co.uk, waarop advies over verantwoorde deelname aan kansspelen te vinden is;
- Televisiecommercials voor kansspelen mogen niet uitgezonden worden voor 21.00 uur;
- Kansspelaanbieders mogen niet adverteren door middel van promotiematerialen gericht op kinderen.[141]

De kansspelautoriteit
Verantwoordelijk voor de regulering van de kansspelmarkt in het Verenigd Koninkrijk is de *Gambling Commission*, een zelfstandig bestuursorgaan opgericht onder de Gambling Act 2005 onder de begroting van het Departement voor Cultuur, Media en Sport.[142] De *Gambling Commission* creëert beleid, verleent vergunningen, fungeert als toezichthouder op vergunninghouders en vervult een adviserende rol naar de overheid.

[136] *License Conditions and Codes of Practice* van Gambling Commission (mei 2012), para 2.2.
[137] Ibid, para 2.3.
[138] Ibid, para 2.5.
[139] Ibid, para 2.4.
[140] *Gambling Act* 2005, Part 16.
[141] Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising van Gambling Commission (augustus 2007).
[142] Gambling Commission, Who We Are and What We Do – An Introduction to the Gambling Commission (oktober 2013).

De Britse kansspelautoriteit heeft als *mystery guest* deelgenomen aan zowel illegaal kansspelaanbod als het aanbod van gereguleerde aanbieders.[143] Bij de vergunninghouders voert zij daarnaast inspecties uit. Volgend op een inspectie heeft zij een aantal bevoegdheden:

- het geven van een waarschuwing aan een vergunninghouder;
- het verbinden van additionele voorwaarden aan een vergunning of het aanpassen van geldende voorwaarden;
- het opschorten van een vergunning;
- het intrekken van een vergunning;
- het opleggen van een boete na overtreding van een van de vergunningsvoorwaarden.[144]

Sinds haar oprichting is de *Gambling Commission* negen keer overgegaan tot het intrekken van een vergunning.[145] Een voorstel om de kansspelautoriteit onder de nieuwe *Gambling (Licensing and Advertising) Act* de bevoegdheid te geven betalingsverkeer van en naar kansspelaanbieders opererend zonder vergunning te blokkeren werd door de *House of Lords* verworpen.[146] Wel heeft de *Gambling Commission* de bevoegdheid een strafrechtelijk onderzoek en procedure te starten wanneer de wet op de kansspelen wordt overtreden.[147]

Hoe verhoudt het voorgenomen Nederlandse beleid ten aanzien van online kansspelverslaving zich tot het beleid in het Verenigd Koninkrijk?

Het meest in het oog springende aspect van het huidige Britse reguleringssysteem omtrent kansspelen op afstand is wel de open houding die wordt ingenomen ten opzichte van buitenlandse kansspelaanbieders. Ook met betrekking tot maatregelen die vergunninghouders moeten treffen in het kader van de preventie van kansspelverslaving is het Verenigd Koninkrijk minder strikt dan het voorgenomen Nederlandse beleid. Zo zijn kansspelaanbieders zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van uitsluitingen en hoeven kansspelaanbieder spelers niet verplicht te stellen persoonlijke limieten aan hun speelgedrag aan te geven. Van alle verdiepingslanden kan het beleid in het Verenigd Koninkrijk als het meest open stelsel, met de minste restricties, worden gekarakteriseerd.

5.3.2 Prevalentieonderzoek

In het Verenigd Koninkrijk als geheel (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) zijn weinig onderzoeken gedaan. Op Groot Brittannië (Engeland, Schotland en Wales, zonder Noord-Ierland) zijn deze wel uitgevoerd. Verder zullen deze twee termen als synoniemen gebruikt worden.

Een belangrijk onderzoek voor Groot Brittannië is de *British Gambling Pervalence Survey* (*BGPS*), uitgevoerd in 1999, 2007 en 2010. Doordat deze onderzoeken met een – in ruwe lijnen – gelijke methodologie zijn uitgevoerd, is het mogelijk om de resultaten met elkaar te vergelijken. Daarnaast zijn er de *Health Survey England 2012* en de *Health Survey Scotland 2012*, grote gezondheidsonderzoeken waar ook gevraagd is naar gokverslaving. Door deze onderzoeken samen te bekijken, geven zij een beeld van het grootste deel van de

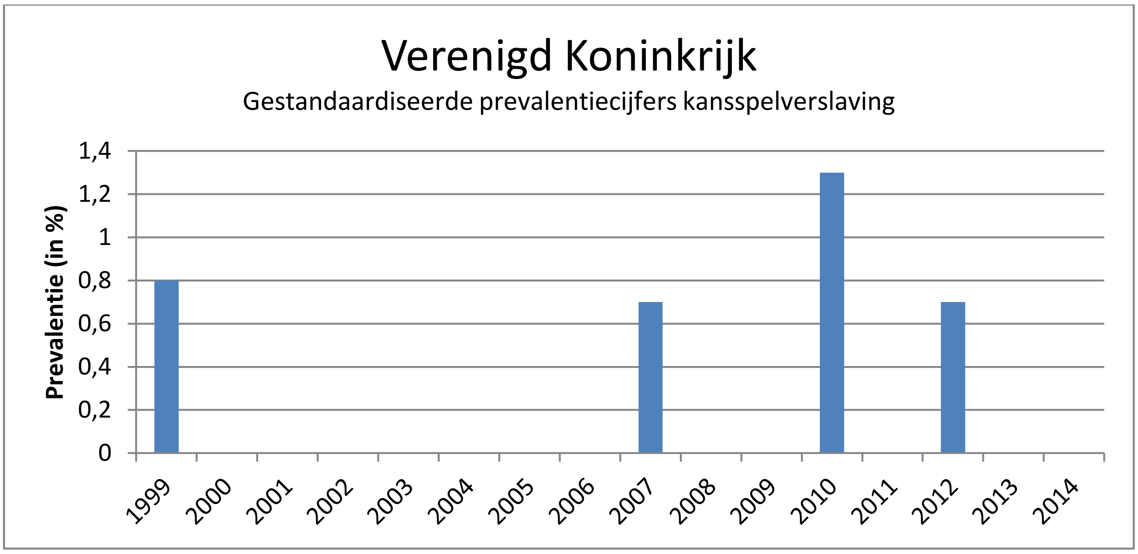
---

[143] Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012), p 41.
[144] Gambling Commission, 'Regulatory Action' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing_compliance__enfo/regulatory_action.aspx#RegulatoryPowers> (14 oktober 2014).
[145] Gambling Commission, 'Operator Licenses – Regulatory Decisions' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Regulatory%20sanctions%20register%20-%20operators.pdf> (14 oktober 2014).
[146] B. Colson, 'Payment Processors to Block Transactions Involving Unlicensed UK Gambling Operators' <http://www.pokernews.com/news/2014/03/payment-processors-to-block-transactions-17675.htm> (14 oktober 2014).
[147] *Gambling Act* 2005, art. 28.

populatie van Groot-Brittannië. Door de gelijke methodologie van deze onderzoeken wordt het onderzoek naar het Verenigd Koninkrijk gezien als zeer waardevol.

Als de prevalentiecijfers uit de vier metingen worden gestandaardiseerd levert dat het volgende beeld. Het Verenigd Koninkrijk laat net als Noorwegen een piek zien in 2010: de prevalentie van kansspelverslaving komt in dat jaar uit op 1,3 procent. In andere jaren lag dat rond de 0,7 procent.

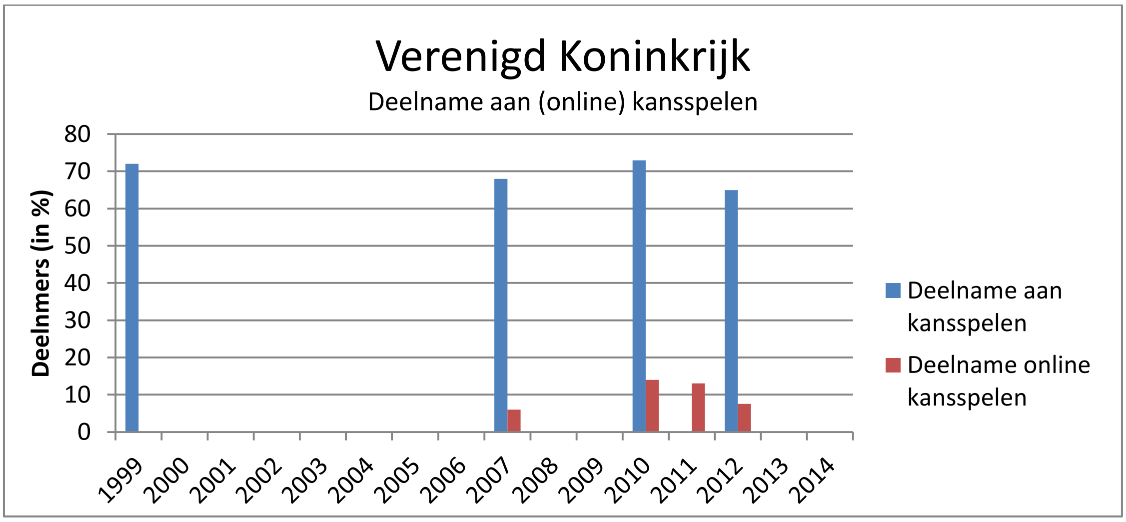
Figuur 12 Prevalentie van kansspelverslaving in het Verenigd Koninkrijk



5.3.3 Deelname aan (online) kansspelen

De deelname aan kansspelen in het Verenigd Koninkrijk is relatief hoog en relatief stabiel. Gemiddeld 70 procent van de bevolking neemt aan kansspelen deel. Opvallend hier is dat de eerder beschreven piek in 2010 in de prevalentie van kansspelverslaving samenvalt met de hoogst gevonden deelname cijfers.

Figuur 13 Deelname aan kansspelen en deelname aan online kansspelen in het Verenigd Koninkrijk



Opvallend is dat online deelname ten opzichte van de deelname aan *land-based* kansspelen wederom relatief laag is. De deelname aan online kansspelen laat na een aanvankelijk stijging in 2010 en 2011 een daling zien in

2012. Ook hier valt de piek in het aantal kansspelverslaafden in 2010 samen met een relatief hoge deelname aan online kansspelen. Als deze gegevens accuraat zijn zou dat betekenen dat er een samenhang is tussen online deelname aan kansspelen en de prevalentie van kansspelverslaving. Hetgeen overigens niet wil zeggen dat een verhoogde deelname aan online kansspelen ook de oorzaak is van het hoge aantal kansspelverslaafden in 2010.

Net als in de andere verdiepingslanden is het niet bekend of de deelnamecijfers voor het Verenigd Koninkrijk betrekking hebben op het gereguleerde of niet-gereguleerde aanbod van kansspelen.

5.3.4 Omzet en bruto spelopbrengst

De bruto spelopbrengsten in het Verenigd Koninkrijk zijn relatief stabiel, rond de 10 miljard euro op jaarbasis (zie ook bijlage 4). Er zijn wel een aantal verschuiving waarneembaar, zo neemt de GGR van kansspelautomaten toe van 1,8 miljard in 2003 tot 2,7 miljard euro in 2012. De GGR van bingo neemt in dezelfde periode af van 1,2 miljard naar 0,5 miljard euro.

Een andere bron die inzicht geeft in de ontwikkelingen van omzet en spelopbrengsten in het Verenigd Koninkrijk is een rapport van de *Gambling Commission*: *Industry Statistics April 2009 to September 2013*. Het volgende overzicht is hieraan ontleend. In het Verenigd Koninkrijk wordt niet de GGR gebruikt maar de GGY. De GGY staat gelijk aan de GGR min de kosten die de aanbieder maakt in verband met belastingafdracht, fees en eventuele kosten van operators.

Figuur 14 Ontwikkelingen in de *gross gaming yield* (in pond mill) (excl. National Lottery) in het Verenigd Koninkrijk

Sector[3]	Apr 2009-Mar 2010 £m	Apr 2010-Mar 2011 £m	Apr 2011-Mar 2012 £m	Apr 2012-Mar 2013 £m	Oct 2012-Sep 2013 £m
Non-remote sector	4,639.80	4,766.41	4,949.58	5,217.95	5,331.25
Arcades	455.96	392.00	379.01	353.35	351.96
Betting	2,803.88	2,957.36	3,018.12	3,205.68	3,227.85
Bingo	627.22	619.63	680.18	698.48	671.11
Casinos	752.74	797.43	872.27	960.45	1,080.34
Remote betting, bingo and casino gambling[4]	632.22	653.07	710.18	932.61	1,059.13
Lotteries (remote and non-remote)	158.55	170.12	233.19	283.90	295.87
Total	**5,430.57**	**5,589.60**	**5,892.95**	**6,434.46**	**6,686.25**

[3] Includes the machines allowance for each sector
[4] As regulated by the Commission – see the Remote section for further details.
Bron: Gambling Commission – Industry statistics April 2009 to September 2013

Uit de cijfers valt af te lezen dat de GGY door de jaren heen toeneemt, van 5,4 miljard Britse pond in 2009/2010 tot 6,7 miljard in 2012/2013. De toename wordt veroorzaakt door een toename van de GGY van weddenschappen (*Betting*) en *land-based* casinospelen (*Casinos*). Bij de speelautomaten hallen (*Arcades*) zien we een daling van de GGY. We zien bovendien een groei van de GGY van gereguleerde online kansspelen van 0,6 miljard pond in 2009/2010 tot 1,1 miljard in 2012/2013. Ondanks deze groei van de GGY van online kansspelen heeft dit (vooralsnog) niet geleid tot een stijging van de prevalentie van kansspelverslaving.

5.3.5 Hulpverlening

De *GamCare Helpline* is een counseling, advies en informatie service voor problematische spelers (en hun partners of ouders). In de loop der jaren zien we een groeiend aantal mensen dat door *GamCare* wordt behandeld. In 2012 is dit aantal gestegen naar 3273 personen. Het deel van de spelers dat niet meer gokt of

controle over het gokken heeft herkregen ligt relatief hoog (rond de 80 procent). In 2012 ligt dit succespercentage lager op 64 procent.

Tabel 12 Aantal personen in behandeling bij GamCare vanwege kansspelproblematiek

Jaar	Behandeld	% succesvol*
2002	161	78%
2003	204	78%
2004	299	80%
2005	-	76%
2006	428	77%
2007	580	83%
2008**	1829	85%
2009	2085	-
2010	2639	-
2011	2716	76%
2012	3273	64%

* Succes betekent niet meer deelnemen aan kansspelen of controle over deelname aan kansspelen.
**In 2008 start van groepssessies.
Bron: GamCare reports

Naast *GamCare* is er ook een online en telefonische hulplijn: *Netline*. *Netline* is de opvolger van een eerder bestaand forum en een chatroom. Het forum kende in 2007 ongeveer 5000 posts per kwartaal. De chatroom is een uur per dag, zes dagen in de week open voor peer-to-peer ondersteuning.

Tabel 13 Aantal bellers naar de hulplijn (Netline) in het Verenigd Koninkrijk

Jaar	Opgenomen door mens	Zelf gokker[148]	Belde al eerder	% online gokken	Opmerkingen
2001	-	55%	29%	1%	
2002	5.401	69%	30%	9%	Nieuw telefoonsysteem
2003	9.180	59%	27%	5%	Meer geld en meer vrijwilligers
2004	14.915	61%	23%	9%	
2005	20.104	66%	28%	12%	
2006	21.500	67%	26%	15%	
2007	26.729	65%	30%	14%	Netline sinds maart van start
2008	29.336	67%	8%	16%	
2009	28.071	68%	22%	16%	meting april 2009 - maart 2010
2010	25,773	70%	26%	24%	meting april 2010 - maart 2011
2011	24,737	65%	21%	21%	meting april 2011 - maart 2012
2012	22,053	71%	32%	25%	meting april 2012 tot maart 2013

Tot 2010 is er een toename te zien van het aantal mensen dat contact zoekt met *Netline*. In de periode daarna neemt dit aantal langzaam af. Het deel van de bellers dat vanwege online kansspelen belt neemt gestaag toe, van 1 procent in 2001 tot 25 procent in 2012. In 2007 werd 12 procent van de *NetLine* bellers doorverwezen naar *GamBlock* software, die kansspelwebsites blokkeert. Een jaar later werd 45 procent van de *NetLine* bellers doorverwezen naar *GamBlock*.

[148] NB: waar mogelijk betreft dit enkel de *first-time* bellers.

5.4 DENEMARKEN

Was een monopolie – nu behoedzaam de markt geopend met oog voor preventie van kansspelverslaving



5.4.1 Kansspelbeleid & preventiebeleid

Voor 2012 was er de facto sprake van een monopolie op de Deense kansspelmarkt. De wet op de kansspelen, de *Bekendtgørelse af lov om visse spil, lotterier og væddemål* gaf *Danske Spil* – een bedrijf gedeeltelijk in staatseigendom – het alleenrecht op het aanbieden van kansspelen. Het was wel mogelijk voor andere partijen om toestemming te verkrijgen voor het aanbieden van *land-based* casinospelen en speelautomaten.[149] In maart 2007 verzocht de Europese Commissie Denemarken haar kansspelwetgeving aan te passen, omdat deze in strijd werd geacht te zijn met bestaande EU regelgeving en het beginsel van vrij verkeer van diensten. In navolging hierop werd het Deense kansspelbeleid grondig herzien met een nieuwe wet op de kansspelen, welke in werking trad op 1 januari 2012.[150]

Kansspelen worden onder de Deense wet onderverdeeld in drie categorieën: loterijen, waarbij de kans op winst volledig afhankelijk is van willekeur; combinatiespelen, waarbij de kans op winst afhankelijk is van een combinatie tussen willekeur en vaardigheid; en weddenschappen, waarbij de winst afhankelijk is van het wel of niet plaatsvinden van een specifieke gebeurtenis in de toekomst.[151] Voor het aanbieden of organiseren van kansspelen is een vergunning nodig.[152] Aanbieders die kansspelen aanbieden zonder een vooraf verstrekte vergunning riskeren een geldboete of een gevangenisstraf.[153] Denemarken kent daarmee dus een 'nee, tenzij' beleid.

Kansspelen op afstand

Onder de Deense regelgeving worden kansspelen op afstand gedefinieerd als kansspelen waarbij er geen fysiek contact tussen de speler en de organisator van de kansspelen is.[154] Hoewel *Danske Spil* als monopoliehouder al sinds 2003 enkele kansspelen online aanbiedt,[155] is het pas sinds de gedeeltelijke liberalisering van de Deense kansspelmarkt in 2012 mogelijk voor andere partijen om een vergunning te verkrijgen voor het aanbieden van bepaalde kansspelen op afstand. Voor het online aanbieden van loterijen zijn er onder de huidige wet slechts twee toegestane exploitanten: *Danske Spil* en *Det Danske Klasselotteri* – ook dit bedrijf is in staatseigendom.[156]

---

[149] J. Evald & L. Halgreen, *Sports Law in Denmark*, Alphen aan den Rijn: 2011, p. 38.
[150] H. Norsk & L. Rasmussen, 'Global Gaming Regulations Library: Denmark', *International Masters of Gaming Law*, november 2013, p. 2.
[151] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), art. 5.
[152] Ibid, art. 3.
[153] Ibid, art. 59.
[154] Spillemyndigheden, *Guide on Betting and Online Casino Version 1.1* (23 september 2011), para. 4.1.
[155] --, 'The Tipping Point', *G3 – Global Games and Gaming Magazine,* september 2011, p. 17.
[156] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), artt. 6 en 8.

Danske Spil heeft daarnaast haar monopolypositie op het gebied van draf- en rensportweddenschappen ook behouden voor de online markt.[157]

Voor private partijen zijn er twee vergunningen die verkregen kunnen worden: een voor het aanbieden van online weddenschappen (uitgezonderd totalisator weddenschappen)[158] en een voor online casinospelen.[159] De vergunning voor het aanbieden van weddenschappen geeft de bevoegdheid tot het exploiteren van zowel online als offline kansspelen op de Deense markt.

Vergunningen

Er is zowel in de kansspelwet als in de uitvoeringsbesluiten geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat verstrekt kan worden. Het beleid met betrekking tot kansspelen op afstand zou daarmee op dit gebied als een open stelsel gekarakteriseerd kunnen worden.

De 'standaard' vergunningen zijn geldig voor een periode van vijf jaar. Het bedrag dat is verschuldigd voor de behandeling van de vergunningsaanvraag is DKK 254.500 (omgerekend € 34.187,01). Voor een aanvraag voor een gecombineerde vergunning voor online weddenschappen en casinospelen is dit DKK 356.300 (omgerekend € 47.864,44). Er is ook de mogelijkheid tot het aanvragen van een zogenoemde 'restricted revenue license' voor beide categorieën. Deze vergunning heeft een kortere loopduur, en vereist een maximale *gross gaming revenue (GGR)* van 1 miljoen DKK.[160] De aanvraag van een 'restricted revenue' vergunning kost DKK 50.900 (omgerekend € 6.837,40).

Naast het bedrag dat is verschuldigd voor de behandeling van de vergunningsaanvraag, moet er ook een jaarlijkse vergoeding betaald worden voor de exploitatie van de kansspelvergunning. Deze jaarlijkse vergoeding is afhankelijk van de *GGR* van de kansspelaanbieder. In onderstaande tabel van *Spillemyndigheden* zijn de vergoedingen voor zowel 2012/2013 als 2014 uiteengezet.

Opbrengsten	vergoeding 2012 en2013	Vergoeding 2014
minder dan DKK 5,000,000	DKK 50,000	DKK 50,900
DKK 5,000,000 tot DKK 10,000,000	DKK 250,000	DKK 254,500
DKK 10,000,000 tot DKK 25,000,000	DKK 450,000	DKK 458,100
DKK 25,000,000 tot DKK 50,000,000	DKK 650,000	DKK 661,700
DKK 50,000,000 tot DKK 100.000.000	DKK 850,000	DKK 865,300
Meer dan DKK 100,000,000	DKK 1,500,000	DKK 1,527,000

Bron: https://spillemyndigheden.dk/en/fee-betting-and-online-casino

Aanbieders met een vergunning voor weddenschappen of online casinospelen zijn ook belastingplichtig: ze moeten 20 procent van hun gross gaming revenue (GGR) afdragen aan *SKAT*, de Deense belastingdienst.[161] Er is geen verplichte afdracht door vergunninghouders aan een goed doel.

[157] Ibid, art. 12.
[158] Ibid, art. 11.
[159] Ibid, art. 18
[160] Spillemyndigheden, 'Online Casinos' <https://spillemyndigheden.dk/en/online-casinos> (24 oktober 2014).
[161] N. Henningsen & M. Taanum, 'Denmark' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 85.

Op het moment van peilen zijn er door de kansspelautoriteit vijftien 'standaard' en vier 'restricted revenue' vergunningen afgegeven. Voor casinospelen op afstand zijn er 29 'standaard' en vijf 'restricted revenue' vergunningen verleend.[162]

Vergunningsvoorwaarden
Voor de twee vergunningstypen zijn nadere regels en voorwaarden voor vergunningverlening gesteld in respectievelijk de *Bekendtgørelse om udbud af online væddemål*[163] en de *Bekendtgørelse om onlinekasino*.[164]

Het is zowel voor natuurlijke als rechtspersonen mogelijk een vergunning aan te vragen. De eisen die gesteld worden aan vergunninghouders zijn toegespitst op het type spel waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Voor alle vergunninghouders is er een aantal basisvereisten waaraan voldaan moet worden. Natuurlijke personen moeten:

- Ten minste 21 jaar oud zijn;
- Geen wettelijke vertegenwoordiger hebben;
- Niet verwikkeld zijn in een faillissementsprocedure;
- Geen openstaande schulden bij publieke overheden hebben;
- Niet strafrechtelijk veroordeeld zijn.[165]

Rechtspersonen die een vergunning willen verkrijgen om kansspelen op afstand op de Deense markt aan te bieden moeten:

- Gevestigd zijn in Denemarken of een andere EU- of EEA-lidstaat, of een wettelijke vertegenwoordiger hebben die zich in een van deze landen heeft gevestigd. Deze wettelijke vertegenwoordiger moet zelf ook voldoen aan de gestelde eisen aan natuurlijke personen of rechtspersonen, en daarnaast worden goedgekeurd door de kansspelautoriteit;
- Een raad van bestuur en directie hebben waarvan de leden voldoen aan de eerder genoemde eisen voor natuurlijke personen.[166]

Wanneer een beoogd vergunninghouder voldoet aan bovenstaande eisen, dan zal deze vervolgens moeten aantonen dat zij op een juiste professionele en financiële wijze kansspelen op afstand aan kan bieden.[167] Op basis van een groot aantal documenten welke bij de vergunningsaanvraag overlegd moet worden, beoordeelt *Spillemyndigheden* de geschiktheid van de kansspelaanbieder. Omdat deze beoordeling hoofdzakelijk toeziet op solventiegaranties en technische vereisten zal deze in het kader van dit onderzoek hier niet nader toegelicht worden.

Het preventiebeleid onder het Deense vergunningensysteem
Artikel 1 van de Deense kansspelwet is tekenend voor het gewicht dat onder het Deense kansspelbeleid wordt toegekend aan spelersbescherming. Hierin is het voorkomen van kansspelverslaving prominent opgenomen als tweede doelstelling van de wet [168] In de uitvoeringbesluiten omtrent online weddenschappen [169] en

[162] Spillemyndigheden, 'Tilladelsesindehavere/Licence Holders' <https://spillemyndigheden.dk/liste-over-tilladelsesindehavere-v%C3%A6ddem%C3%A5l-og-onlinekasino> (7 oktober 2014).
[163] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012).
[164] Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012).
[165] Spillemyndigheden, *Guide on Betting and Online Casino Version 1.1* (23 september 2011), para. 7.1.
[166] Ibid, para. 7.2-7.4.
[167] Ibid, para. 8.
[168] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), art. 1.
[169] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012).

casinospelen[170] wordt hier nadere invulling aan gegeven. Hieronder volgt een opsomming van de vereisten waar vergunninghouders zich aan moeten houden in het kader van preventiemechanismen.

Spelersaccount
Om te kunnen deelnemen aan het aanbod van een vergunninghouder moeten personen zich registreren met een spelersaccount. Het is niet toegestaan voor spelers jonger dan achttien jaar om deel te nemen aan kansspelen. De kansspelaanbieder is verplicht persoonsgegevens van spelers te registreren en deze te verifiëren.[171] Voordat de aanbieder de gegevens heeft geverifieerd is het slechts mogelijk om onder een tijdelijke spelersaccount te spelen, van waaruit niet kan worden uitgekeerd totdat de persoonsgegevens wel zijn gecontroleerd.[172] Door middel van de spelersaccount moet de kansspelaanbieder informatie aan spelers verstrekken over hun saldo, hun speelhistorie, en over geld- stortingen en opnames van de account.[173]

Website vergunninghouder
De website van de kansspelaanbieder moet de volgende informatie vermelden:

- Het verbod op deelname aan kansspelen door personen jonger dan achttien jaar oud;
- Informatie over aan kansspelen verbonden risico's, en op welke manier die risico's gemitigeerd kunnen worden;
- Een link naar een zelftest op kansspelverslaving;
- Informatie over en adressen van Deense instellingen voor verslavingszorg.

De informatie moet duidelijk zichtbaar zijn en spelers moeten er vanaf iedere pagina van de website toegang tot hebben. Voor online casinospelen is er de additionele eis dat er een klok te allen tijde zichtbaar is voor de speler, zodat hij zijn speeltijd af kan lezen.[174]

Verantwoorde deelname aan kansspelen
In beide uitvoeringsbesluiten is een apart hoofdstuk gewijd aan maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving.

Onder het Deense beleid moeten kansspelaanbieders spelers de mogelijkheid bieden om een persoonlijke dagelijkse, wekelijkse of maandelijkse limiet te stellen aan de stortingen die op de spelersaccount gemaakt kunnen worden. Het verhogen van deze stortingslimieten mag niet eerder dan 24 uur na de wijziging worden doorgevoerd.[175] De vergunningseisen bevatten verder geen bepalingen omtrent het stellen van grenzen aan de frequentie of duur van de deelname aan kansspelen of aan het maximale tegoed op de spelersaccount. Daarnaast lijkt het ook niet zo te zijn dat de kansspelaanbieder spelers moet verplichten hun limieten in te stellen voordat ze kunnen deelnemen aan het kansspelaanbod.

Een speler moet zichzelf tijdelijk – zowel in de vorm van een 'afkoelperiode' van 24 uur of voor minimaal een maand – of permanent kunnen uitsluiten van het spelaanbod van de vergunninghouder. De spelersaccount moet tijdens de uitsluitingsperiode gedeactiveerd worden. Ook moet de vergunninghouder bij uitsluiting de

---

[170] Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012).
[171] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 2, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 2.
[172] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 6, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 7.
[173] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 5, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 6.
[174] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 13, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 14.
[174] Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 16.
[175] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 15, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 17.

speler informeren over behandelingsmogelijkheden bij verslavingszorgcentra en het algemene register voor uitsluiting. Na een permanente uitsluiting kan pas na een jaar een nieuwe spelersaccount geopend worden.[176]

ROFUS

Naast de mogelijkheid voor spelers om zich uit te sluiten voor deelname aan kansspelen van een specifieke aanbieder, is er in Denemarken ook de optie om dit voor kansspelen op afstand in het algemeen te doen. De Deense kansspelautoriteit houdt het *Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere (ROFUS)* bij, waarin spelers zichzelf op vrijwillige basis kunnen laten opnemen. Na vrijwillige opname kan een speler pas een jaar na dato de kansspelautoriteit verzoeken hem uit het register te verwijderen. Kansspelaanbieders moeten *ROFUS* naslaan op eventuele registraties bij het aanmaken van nieuwe spelersaccounts. Daarnaast zijn zij ook verplicht deze controle uit te voeren wanneer een speler inlogt op zijn account.[177]

Reclame-uitingen

Alleen kansspelaanbieders die onder vergunning kansspelen aanbieden mogen hiervoor adverteren. Reclame-uitingen worden daarnaast aan banden gelegd in de wet op de kansspelen. Artikel 36 stelt dat reclame-uitingen

- de kans op winnen op een juiste manier moeten presenteren en niet groter mogen doen voorkomen dan dat die daadwerkelijk is;
- kansspelen als een vorm van amusement moeten presenteren;
- niet gericht mogen zijn op personen onder de achttien jaar;
- geen gebruik mogen maken van bekende personen die de suggestie wekken dat hun succes te danken is aan het deelnemen aan kansspelen wanneer dit niet het geval is;
- niet de indruk mogen wekken dat het deelnemen aan kansspelen een oplossing biedt voor financiële problemen of de sociale status van een speler ten goede komt.[178]

Bij overtreding van artikel 36 kan er een boete opgelegd worden aan de vergunninghouder.[179]

De kansspelautoriteit

Spillemyndigheden, de Deense kansspelautoriteit, is op 1 januari 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan binnen het Ministerie van Belastingen. De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor het verzorgen van een veilige en gereguleerde kansspelmarkt, zodat spelers beschermd worden tegen illegale kansspelen.[180] Hiertoe fungeert zij als vergunningverlener en toezichthouder op zowel monopoliehouders *Danske Spil* en *Det Danske Klasselotteri* als op private kansspelaanbieders.

De wet op de kansspelen geeft *Spillemyndigheden* de bevoegdheid om op ieder moment de faciliteiten of technische apparatuur die gebruikt wordt door vergunninghouders te inspecteren.[181] Daarnaast moeten vergunninghouders een jaarlijks rapport overleggen, waarin onder andere uit naar voren moet komen hoe zij voldoen aan de wettelijke eisen.[182] Wanneer een kansspelaanbieder in strijd handelt met de kansspelwet of met de voorwaarden verbonden aan de verleende vergunning, dan kan de kansspelautoriteit deze intrekken.[183]

---

[176] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 16, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 18.
[177] Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012), para 17, Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012), para 19.
[178] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), art. 36.
[179] Ibid, art. 59 e.v.
[180] Spillemyndigheden, 'About Us' https://spillemyndigheden.dk/en/about-us (7 oktober 2014).
[181] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), art. 47.
[182] Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven), art. 43.
[183] Ibid, art. 44.

Naast het uitoefenen van controle op het legale aanbod treedt *Spillemyndighden* ook op tegen het illegale aanbod van kansspelen op afstand. Hiervoor worden drie specifieke middelen ingezet:

- Een reclameverbod voor kansspelaanbieders zonder vergunning;
- Het blokkeren van websites van illegale kansspelaanbieders; en
- Het blokkeren van betalingsverkeer naar en van illegale kansspelaanbieders.

Voor de inzet van de laatste twee middelen is een voorafgaande uitspraak van een rechter nodig.[184] Het blokkeren van websites door internetproviders wordt ingezet: in april 2014 voegde de Deense kansspelautoriteit vijf namen toe aan haar zwartlijst, waarmee het totale aantal geblokkeerde websites uitkwam op 25.[185]

Hoe verhoudt het voorgenomen Nederlandse beleid ten aanzien van online kansspelverslaving zich tot het beleid in Denemarken?
Het Deense beleid toont veel overeenkomsten met het voorgenomen Nederlandse beleid – niet heel verassend, aangezien het Deense vergunningenstelsel als model is gebruikt voor de regulering van kansspelen op afstand in Nederland. Denemarken is als gematigd open stelsel te kwalificeren, aangezien er nog een gedeeltelijk monopoliesysteem in plaats is. Met betrekking tot preventiemaatregelen tegen kansspelverslaving zijn de mogelijkheden tot zelfuitsluiting en het centraal register duidelijke overeenkomsten. Hoewel er veel overeenkomsten zijn, stelt het Nederlandse voorgenomen beleid striktere vergunningseisen. Een voorbeeld is de verplichting tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten. Vergunninghouders in Denemarken moeten dit wel mogelijk maken voor spelers, maar hoeven het niet als toegangseis tot het kansspelaanbod te hanteren. Daarnaast kent Denemarken geen equivalent van de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting van spelers.

5.4.2 Prevalentieonderzoek

Ten tijde van de dataverzameling waren twee metingen beschikbaar die inzicht geven in de prevalentie van kansspelverslaving in Denemarken. Als eerste betreft dat een *Health and Morbidity Study* uit 2005 van het *Socialforskningsinstituttet* (*SFI*), een Deens instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

Een tweede meting is uitgevoerd door het *National Institute of Public Health* van de Universiteit van Zuid-Denemarken. Deze “health survey” maakt gebruik van de (niet-gestandaardiseerde) *lie-bet* questionnaire, waarbij slechts twee vragen worden gesteld: heb je ooit (of het afgelopen jaar) tegen belangrijke mensen in je leven gelogen over je speelgedrag en heb je ooit (of het afgelopen jaar) de behoefte gevoeld om meer en meer geld in te zetten. Indien iemand op één van deze vragen bevestigend antwoord wordt iemand als probleemspelers geclassificeerd.

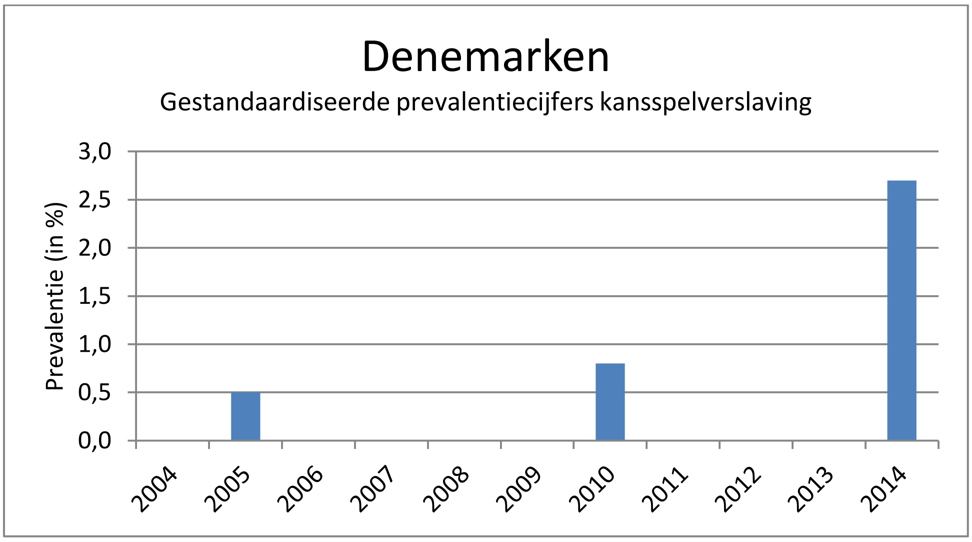
Een derde studie die we onlangs op het spoort kwamen is een onderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau *Bjerg Kommunikation* & *Megafon* van het *Center for Ludomani*. De studie is in september 2014 gepubliceerd en laat een verrassend hoge prevalentie van problematisch speelgedrag zien.

Indien de prevalentiecijfers uit deze drie onderzoeken worden gestandaardiseerd (waarbij voor de *lie-bet* questionnaire geen correctie is uitgevoerd) levert dat het volgende beeld op.

---

[184] N. Henningsen & M. Taanum, ‘Denmark’ in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 82.
[185] L. Sennevall, ‘Danske Spil ‘Advantage’ Probed By Competition Authority’ <http://static.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf> (7 oktober 2014).

Figuur 15 Prevalentie van kansspelverslaving in Denemarken



De gestandaardiseerde prevalentiecijfers laten in 2014 een sterke groei zien van het aantal probleemspelers. Het percentage probleemspelers lag in 2005 op 0,5 procent, in 2010 op 0,8 procent terwijl het percentage probleemspelers in 2014 ruim drie keer zo hoog ligt en op 2,7 procent uitkomt.

De groei van het aantal kansspelverslaafden, dat uit de meest recente studie naar voren komt, baart ook in Denemarken opzien. De kansspelautoriteit onthoudt zich vooralsnog van commentaar, maar de Minister van Financiën heeft zijn bezorgdheid uitgesproken en aangekondigd op korte termijn verder onderzoek te willen laten uitvoeren.

5.4.3 Deelname aan (online) kansspelen

Voor de deelname aan kansspelen in Denemarken zijn twee studies beschikbaar. In 2005 nam 77 procent van de bevolking aan kansspelen deel, in 2014 was dit 74 procent van de bevolking. Ook de deelname aan online kansspelen is in deze studies gemeten: in 2005 nam 11 procent van de Deense bevolking deel aan online kansspelen, in 2014 is dit gestegen naar 19 procent. Zoals ook in de gevonden studies naar deelname in de andere verdiepingslanden, maken de beide Deense studies geen expliciet onderscheid tussen deelname aan gereguleerde en niet-gereguleerde kansspelen.

5.4.4 Omzet en bruto spelopbrengst

In Meyer e.a. (2006) "*Problem gambling in Europe*" worden de omzetcijfers van Denemarken over de periode 2002 – 2005 gepresenteerd. Deze cijfers laten een groei van de omzet van kansspelen zien: van 2,0 miljard euro in 2002 naar 2,8 miljard in 2005. De groei wordt vooral veroorzaakt door kansspelautomaten (*slots*) en in mindere mate door weddenschappen (*betting*).

Tabel 14 Denemarken: omzet kansspelmarkt, in Euro (mill)

Jaar	OMZET Totaal*	Betting	Slot Machines	Krasloten	Bingo**	Lotto	Klasse Lotteriet	Andere loterijen
2002	2.049	206	921	120	158	480	68	97
2003	2.441	291	1.204	130	158	482	72	104
2004	2.675	297	1.376	120	158	498	78	149
2005	2.823	299	1.526	110	158	494	85	68

Bron: Meyer e.a. (2006)"Problem gambling in Europe".
*exclusief casino's, internet casino's en poker sites **schatting

Gegevens over de GGR in Denemarken zijn voorts aan de hand van drie bronnen verkregen. De data zijn daardoor niet altijd goed vergelijkbaar zijn. De algemene indruk is echter dat de GGR in Denemarken een gematigde stijging laat zien. In 2003 was de GGR 0,8 miljard euro. In 2013 is dit naar 1,0 miljard euro gestegen.

Tabel 15 Gross Gaming Revenues Denemarken (in Euro Mill) vergeleken 2003 & 2010-2013

Jaar	Totale GGR	Betting	Slots	Kras-loten	Bingo	Lotto	Klasse lotteriet	Andere loterijen	Offline casino	Online casino
2003[2]	830	96	221		40	429			44	
2010[3]	825	105	250			430			40	
2011[3]	713	120	240			310			43	
2012[3]	986	177	244		27	375			46	117
2012[1]	1.007	158	244	45	27	248	32	70	46	117
2013[1]	1.017	186	219	39	26	250	33	68	45	133

1. Uit: Danish Gambling Authority annual report 2012 & report 2013. In Euro's (1 Euro = 7.45 DKK).
2. Uit: Study of gambling services in the internal market of the European union (2006). Swiss Institute of Comparative Law.
3. Uit: GREF Survey's 2012, 2013, 2014

Gegevens over de GGR van *Danske Spill* laten een vergelijkbaar beeld zien.

Tabel 16 Gross Gaming Revenues Danske Spill (in DKK Mill)

Jaar	GGR *Danske Spill* (rapport tot 2010)		GGR *Danske Spill* (rapport vanaf 2011)	
2002	3651	-		
2003	3875	+6,1%		
2004	4104	+5,9%		
2005	4145	+1,0%		
2006	4297	+3,7%		
2007	4369	+1,7%	3931	-
2008	4318	-1,2%	3923	-0,2%
2009	3973	-8,0%	3633	-7,4%
2010	4069	+2,4%	3761	3,5%
2011			3904	3,8%
2012			4117	5,5%
2013			4469	8,5%

Bron: jaarrapporten Danske spil.

Sleutelinformant Martin Ipsen van *Spillemyndigheden*, zegt hierover het volgende:

"The Danish market for online casino and betting was liberalised on 1 January 2012. Before the liberalisation, the Danish operator Danske Spill *had a monopoly to offer betting, and there was no regulated supply of online casinogames. The liberalisation makes it complicated to compare the regulated gambling market in 2012 and 2013 with previous years."*

De stijging van de GGR wordt volgens Ipsen vooral veroorzaakt doordat spelers die voorheen op buitenlandse of niet gereguleerde websites speelden maar dit sinds 2012 bij het gereguleerde aanbod van onder andere *Danske Spil* doen.

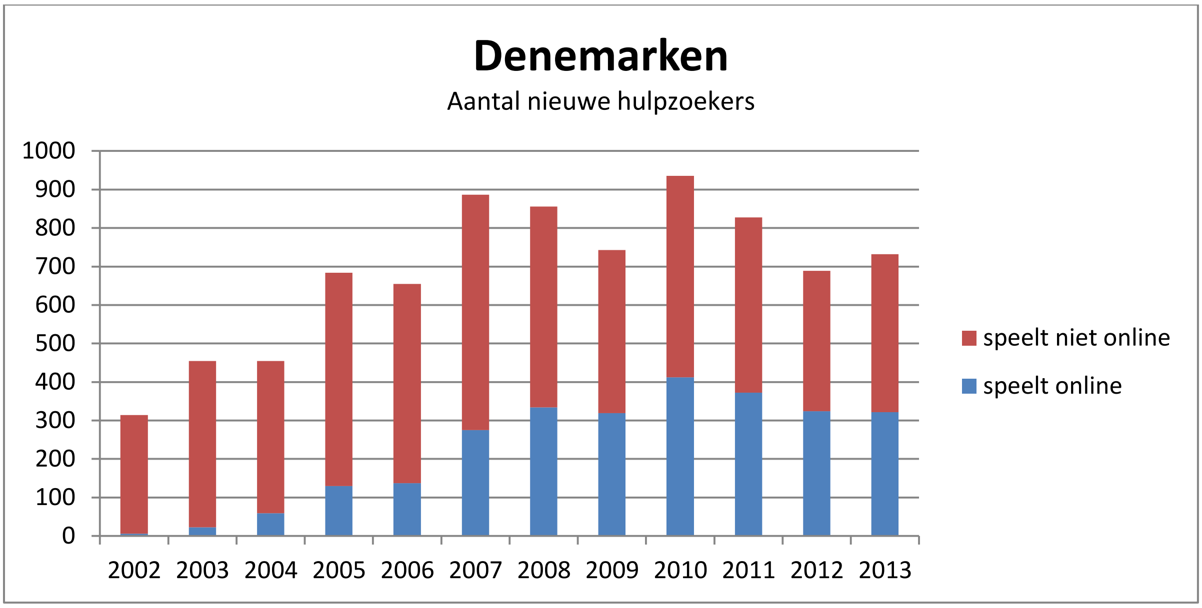
"The liberalisation has led to an increase in the consumption on the regulated gambling marked. However, it is highly likely that most of the 'new' consumption on betting and online casino games have been taken from previous activity on foreign unregulated websites. We find that the aggregate gambling consumption has a modest growth rate. If we compare 2012 with 2013, the growth rate in the nominal gross gambling revenue on

the regulated marked is approximately 1 per cent – and this is very close to the inflation rate. This means that the real gambling consumption is stable."

5.4.5 Hulpverlening

Over de periode 2002 – 2013 zijn via het *Centre for Ludomani* de volgende gegevens over het aantal nieuwe hulpzoekers verkregen. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen de hulpzoekers die recentelijk aan online kansspelen deelnamen en hulpzoekers die dat niet deden. De gegevens hebben alleen betrekking op cliënten van het *Centre for Ludomani*.

Figuur 16 aantal nieuwe hulpzoekers Centre for Ludomani



Bron: Reactie Centre for Ludomani, MB Jorsel, august 2014).

In totaal zijn over deze twaalf jaar 8.344 unieke nieuwe cliënten bij het Centre for Ludomani behandeld. De stijging van het aantal hulpzoekers wordt vooral veroorzaakt door cliënten die aan online kansspelen deelnemen. Door de jaren heen is de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke hulpzoekers redelijk stabiel: 85 procent van de populatie is man (mannen zijn gemiddeld 35 jaar, vrouwen zijn gemiddeld iets ouder: 42 jaar).

Opvallend is dat in de periode 2009 – 2013 het aandeel jonge mensen dat hulp zocht is gestegen van 7 procent in 2009 naar 24 procent in 2013. Hun hulpvragen hebben vooral betrekking op *live betting* en poker. Volgens onze sleutelinformant hebben juist deze kansspelen een grote aantrekkingskracht op deze groep: "*These games are fast games and have an element of "you have got to know something about football or how to play a good hand in Texas Hold´em*" to them".

CONCLUSIES

Online kansspelbeleid in Europa

Van de 29 onderzochte Europese landen is in 23 landen tot legalisering van kansspelen op afstand overgegaan. Een conclusie die kan worden getrokken uit de resultaten van de inventarisatie, is dat op het gebied van wet- en regelgeving de landen op grote lijnen veel overeenkomsten vertonen. Op details van uitvoering van het kansspelbeleid is meer diversiteit zichtbaar. Dit toont zich onder andere in de typen kansspelen die al dan niet worden toegestaan in de landen en in de houding die wordt ingenomen ten opzichte van nieuwe, waaronder buitenlandse kansspelaanbieders. Wat betreft gokcultuur zijn binnen Europa aanzienlijke verschillen waarneembaar in de deelname aan, het aanbod van en de bestedingen aan (online) kansspelen.

Het beleid omtrent preventie van kansspelverslaving in de verdiepingslanden

Er is in alle landen die onderzocht zijn in de verdiepingsfase van dit onderzoek aandacht voor de preventie van kansspelverslaving. De mate waarop hier invulling aan wordt gegeven verschilt echter per land. Voor alle verdiepingslanden geldt dat een spelersaccount verplicht is. Noorwegen en Italië hanteren het instellen van persoonlijke spelerslimieten (bijvoorbeeld op stortingen, frequentie of speeltijd) als toegangseis voor deelname aan het online kansspelaanbod van vergunningshouders. Ook het voorgenomen Nederlandse beleid stelt dit verplicht. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kennen weliswaar de mogelijkheid tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten, maar niet de verplichting daartoe.

In alle verdiepingslanden is er op enige wijze aandacht voor de plicht van de vergunninghouder tot het informeren van spelers over de risico's van kansspelen en/of over risicovol speelgedrag. Noorwegen kent hierin de vergunninghouder een actievere rol toe dan de andere verdiepingslanden: door middel van een monitoringstool wordt een speler gewaarschuwd wanneer sprake is van risicovol speelgedrag. Ook Nederland wil een vergelijkbaar systeem, maar gaat hierin verder door de vergunninghouder een actieve zorgplicht te geven, waaronder deze moet interveniëren in risicovol speelgedrag.

De mogelijkheid tot vrijwillige uitsluiting van deelname aan het online kansspelaanbod, zowel tijdelijk als permanent, is in alle verdiepingslanden aanwezig. Nederland is voornemens om ook de mogelijkheid tot onvrijwillige sluiting te introduceren. In de landen waar meerdere kansspelaanbieders worden toegestaan – zo ook onder het voorgenomen Nederlandse beleid – worden de uitsluitingen over het algemeen bijgehouden in een centraal register, beheerd door de kansspelautoriteit. Het Verenigd Koninkrijk, dat geen centraal register kent, vormt hierop een uitzondering.

Concluderend kan gesteld worden dat het voorgenomen Nederlandse beleid in een aantal opzichten strikter te noemen is dan het kansspelbeleid van de verdiepingslanden. Uniek is de actieve zorgplicht voor vergunninghouders en de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting.

Ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving sinds de legalisering van kansspelen op afstand

In het onderstaande zal per verdiepingsland worden ingegaan op de waargenomen ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving sinds de legalisering van online kansspelen. We willen hierbij een belangrijk voorbehoud maken. De onderzoeksgegevens die in het kader van dit onderzoek zijn gevonden hebben belangrijke beperkingen: in de mate waarin de gegevens volledig, uitputtend en actueel zijn en in de mate waarin zij valide zijn.

Onderhavig onderzoek is bovendien niet opgezet om uitspraken te kunnen doen over een causale samenhang tussen legalisering van online kansspelen en kansspelverslaving. Op basis van dit onderzoek kunnen daarom geen harde uitspraken worden gedaan over een mogelijke (causale) samenhang tussen legalisering en de

prevalentie van kansspelverslaving. De mogelijke verklaringen die worden opgeworpen om fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving te verklaren zijn daarom steeds van hypothetische aard.

Italië
Er is in Italië sinds 2003 een opvallende toename zichtbaar in de deelname en bestedingen aan *land-based* kansspelen. Vooral de opkomst van speelautomaten *Amusement With Prizes (AWP's*), maar ook grote bestedingen aan loterijen, sportweddenschappen en bingo zijn hier debet aan. Ook voor kansspelen op afstand is aanvankelijk een groei te zien van de *gross gaming revenue* (GGR). Gegevens van voor 2009 zijn niet bekend maar in 2010 lag de GGR hoger dan in 2009. In de jaren erna lijkt de GGR van de online kansspelmarkt zich te stabiliseren. De bestedingen aan gereguleerde online kansspelen zijn relatief laag in verhouding tot het land-based aanbod.

Gelet op de stijging in de deelname en de bestedingen aan kansspelen in Italië komt het niet als een verrassing dat ook de prevalentie van kansspelverslaving is gestegen. Vooral in 2012 is een piek te zien in het aantal probleemspelers. Een toename die wordt weerspiegeld in een toegenomen hulpvraag: van 6.000 hulpzoekers in 2012 naar ruim 9.000 in 2013. Cijfers van de landelijke hulplijn melden in 2013 eveneens een groeiend aantal mensen dat contact zoekt voor hulp bij kansspelproblematiek.

De vraag is hoe deze toename in de prevalentie van kansspelverslaving in Italië verklaard kan worden. Het is lastig om deze (volledig) toe te schrijven aan de legalisering van kansspelen op afstand. Hoewel longitudinale gegevens over deelname aan online kansspelen niet beschikbaar zijn, lijkt zich na een aanvankelijke stijging van de bruto spelopbrengsten de afgelopen periode een stabilisatie voor te doen in de uitgaven aan gereguleerde online kansspelen. Deze ontwikkeling loopt derhalve niet synchroon met de toename van kansspelverslaving. Een mogelijke alternatieve verklaring voor de hoge prevalentiecijfers in 2012 is de sterke opkomst van de speelautomaten, *Amusement With Prizes (AWP's),* in de periode daaraan voorafgaand.

De verzamelde gegevens laten niet toe om bindende uitspraken te doen over de samenhang tussen het legaliseren van kansspelen op afstand en de prevalentie van kansspelverslaving in Italië. Gezien het relatief kleine aandeel van online kansspelen in verhouding tot het land-based aanbod, zou de invloed van de legalisering van online kansspelen als gering ingeschat kunnen worden.

Noorwegen
Hoewel er slechts gefragmenteerde data beschikbaar zijn omtrent de deelname van de Noren aan online kansspelen, bestaat het vermoeden dat het aantal mensen dat aan online kansspelen deelneemt in de loop der jaren is toegenomen. De twee onderzoeken waarop dit vermoeden is gebaseerd laten in zes jaar tijd een verdubbeling van de deelnamecijfers zien: in 2007 nam 7 procent aan online kansspelen deel, in 2013 lag dit op 16 procent.

Wanneer gekeken wordt naar de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen dan zijn er twee pieken zichtbaar in 2005 en 2010. In de periode daarvoor, daartussen en daarna zien we lagere prevalentiecijfers van kansspelverslaving. Gelet op de toegenomen deelname aan online kansspelen zijn vooral de dalingen in de prevalentiecijfers kansspelverslaving niet goed verklaarbaar.

Een plausibele verklaring voor de stijging van de prevalentie in 2005 is mogelijk de groeiende populariteit van kansspelautomaten in de periode daaraan voorafgaand (2001-2005), waarin de omzet van kansspelautomaten verdubbelde. De daarop volgende daling kan het gevolg zijn van een aantal restrictieve beleidsinterventies van de Noorse overheid. In 2006 werd een maatregel van kracht waardoor niet meer met bankbiljetten kon worden betaald om op kansspelautomaten te spelen. Van een grotere impact is waarschijnlijk geweest het algeheel verbod op kansspelautomaten dat in de zomer van 2007 van kracht werd. In de periode na de ban zien we een scherpe daling van de prevalentie van kansspelverslaving, van 1,7 procent in 2005 naar 0,8 procent in 2008.

In 2010 zien we dat de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen wederom (licht) toeneemt. Dit wordt bevestigd door een toename van het aantal hulpvragen bij de landelijke hulplijn. Onduidelijk is wat de oorzaak van deze stijging precies kan zijn geweest. De stijging loopt bovendien synchroon aan een stijging van de omzet van en uitgaven aan kansspelen. Mogelijk dat vooral de gestegen uitgaven aan de *land based* bingo-automaten en weddenschappen bij *Norsk Tipping* er toe hebben geleid dat het aantal kansspelverslaafden weer toe nam. Wellicht ook dat toegenomen deelname aan online kansspelen voor deze stijging van de prevalentie van kansspelverslaving verantwoordelijk is. Zo zien we bijvoorbeeld een toename van het aantal hulpzoekers dat juist vanwege deelname aan niet-gereguleerde online casinospelen de hulplijn belt.

In 2013 zien we de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen wederom dalen tot net boven het niveau van 1997. Deze daling in het aantal probleemspelers vertaalt zich niet in een daling van het aantal bellers naar de landelijke hulplijn: dat blijft min of meer stabiel. De kansspelomzet neemt nog steeds toe, maar kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de omzet van (de minder verslavingsgevoelige) kansspelautomaten *IVT's*. Een mogelijke verklaring voor de lagere prevalentie van kansspelverslaving in 2013 is dat de eisen met betrekking tot de exploitatie van bingo in 2010 en 2012 werden aangescherpt. En tot slot, lijkt het waarschijnlijk dat het actieve preventiebeleid van de Noren haar vruchten begint af te werpen.

Dit alles in ogenschouw nemende lijkt het niet waarschijnlijk dat de legalisering van kansspelen op afstand tot een hogere prevalentie van kansspelverslaving heeft geleid in Noorwegen.

Verenigd Koninkrijk

Deelname aan online kansspelen in het Verenigd Koninkrijk lag in 2007 op 6 procent, in 2010 op 14 procent maar in 2012 weer op 7 procent. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de deelnamecijfers niet gestandaardiseerd zijn. De meting uit 2012 is op basis van een algemene *Health Survey* tot stand gekomen, terwijl eerdere cijfers specifiek uit een onderzoek naar kansspelen – de *British Gambling and Population Survey* – stammen. Dit zou tot lagere deelnamecijfers kunnen hebben geleid, en de daling ten opzichte van voorgaande jaren kunnen verklaren.

Dat de deelname aan online kansspelen niet is afgenomen wordt bevestigd door de omzetcijfers van de industrie. De GGY van gereguleerde online kansspelen is in de periode 2009-2013 bijna verdubbeld: van 0,6 miljard pond in 2009/2010 tot 1,1 miljard pond in 2012/2013. Het zou kunnen zijn dat minder mensen meer geld aan online kansspelen zijn gaan uitgeven, maar dit lijkt onwaarschijnlijk.

De prevalentie van kansspelverslaving in het Verenigd Koninkrijk vertoont een piek in 2010. Na 2010 neemt de prevalentie van kansspelverslaving weer wat af. De toename in de deelname en bestedingen aan online kansspelen lijken de piek in 2010 goed te kunnen verklaren. De daarop volgende daling in 2012 is daar echter mee in strijd. De daling van het aantal kansspelverslaafden in 2012 lijkt daarmee niet gerelateerd te zijn aan de bestedingen aan online kansspelen, die juist zijn toegenomen. Een alternatieve verklaring voor de piek in 2010 is mogelijk de toegenomen belangstelling voor kansspelautomaten: de omzet hiervan is gestegen van 1,8 miljard euro in 2003 tot 2,7 miljard in 2012.

Een belangrijke conclusie die kan worden getrokken, is dat er een afname van de prevalentie van kansspelverslaving zichtbaar is, ondanks de groei van de omzet van online kansspelen. De legalisering van kansspelen op afstand lijkt daarmee geen negatieve invloed te hebben op de prevalentie van kansspelverslaving in het Verenigd Koninkrijk.

Denemarken

In Denemarken zijn de cijfers voor deelname aan kansspelen redelijk constant, ongeveer driekwart van de bevolking neemt aan kansspelen deel. Voor kansspelen op afstand ligt dit aanzienlijk lager maar is het wel

toegenomen: van 11 procent in 2005 tot tenminste 19 procent in 2014. De omzetgegevens in Denemarken laten eveneens een toename zien. Volgens informatie van een sleutelinformant (Martin Ipsen van *Spillemyndigheden*) wordt de toename van de GGR van *Danske Spil* voornamelijk veroorzaakt door spelers die voorheen op (niet-gereguleerde) buitenlandse websites speelden, maar dit bij *Danske Spil* zijn gaan doen nadat daar in 2012 een gereguleerd online aanbod werd gerealiseerd.

Cijfers omtrent de prevalentie van kansspelverslaving in Denemarken laten eveneens een stijging zien. Uit het meeste recente bevolkingsonderzoek blijkt dat het aantal kansspelverslaafden sterk is toegenomen, van 0,5 procent in 2005 naar 2,7 procent in 2014. Overigens komen vanuit de hulpverlening eveneens signalen die de stijging van het aantal kansspelverslaafden onderschrijven. Het aantal nieuwe aanmeldingen bij het *Center for Ludomani* lag in 2010 ruim drie keer zo hoog als in 2002. Hetzelfde centrum signaleert ook dat de toename van het aantal hulpzoekers wordt veroorzaakt door vooral jonge spelers die (ook) aan online kansspelen deelnemen.

Een stijging van het aantal hulpzoekers kan ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat ze beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn, of doordat ze in toenemende mate door de kansspelaanbieders worden doorverwezen naar de hulpverlening. Een grotere bewustwording onder probleemspelers en acceptatie en (h)erkenning van de problematiek kan - gevoed door een actief preventiebeleid - tot een toename van het aantal hulpzoekers leiden. Kansspelproblematiek kan daarmee meer zichtbaar geworden zijn.

Die stijging van het aantal kansspelverslaafden roept, ook in Denemarken, de vraag op of deze is te relateren aan de legalisatie van kansspelen op afstand. Hoewel het mogelijk is dat de legalisering van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden is het op basis van de gegevens uit dit onderzoek niet mogelijk om daar uitsluitsel over te geven. De Deense Minister van Financiën heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren dat wél in deze kennis voorziet. Het is raadzaam te zijner tijd kennis te nemen de bevindingen van dat onderzoek.

Tot slot

"Internet gambling, including gambling via mobile devices, continues to grow rapidly, from a gross gaming yield (GGY) of $21.7 billion (6 percent of global GGY) in 2007 to an estimated GGY of $47.4 billion in 2015 (8.7 percent of global GGY))" (Dragicevic, Percy, Kudic & Parke, 2013).

Ook in de landen die in het kader van dit onderzoek bekeken zijn, is de deelname aan online kansspelen toegenomen, dan wel de bruto spelopbrengst van gereguleerde online kansspelen gestegen. In Noorwegen is de deelname aan online kansspelen in de bevolking gestegen van 7 procent in 2007 naar 16 procent in 2013. In Denemarken van 11 procent in 2005 naar 19 procent in 2014. Ook in het Verenigd Koninkrijk is de deelname aan online kansspelen in de bevolking gestegen van 6 procent in 2007 gestegen naar 14 procent in 2010 maar in 2012 gedaald naar 8 procent. Mogelijk dat dit laatste te maken heeft met een afwijkende en daardoor niet goed vergelijkbare meting. De spelopbrengsten (GGY) van online kansspelen laten in het Verenigd Koninkrijk in vier jaar tijd bijna een verdubbeling zien: van 0,6 miljard pond in 2009/2010 tot 1,1 miljard pond in 2012/2013. Alleen Italië lijkt een uitzondering te vormen op de wereldwijde trend van een toename van spelers die aan kansspelen op afstand deelneemt. De uitgaven aan gereguleerde online kansspelen in Italië lijkt zich, na een aanvankelijk stijging, de afgelopen jaren te stabiliseren.

Hoewel er dus in de meeste landen sprake is van een toename in deelname en bestedingen aan online kansspelen moet worden opgemerkt dat in alle vier de verdiepingslanden de gereguleerde online kansspelmarkt een relatief klein deel uitmaakt van deelname en bestedingen aan *land-based* kansspelen. Mogelijk dat een legaal online aanbod tot meer kansspelverslaving zal leiden maar het is waarschijnlijk dat dit

wordt gemedieerd door het *land-based* aanbod van kansspelen. Te meer als wordt vastgesteld dat spelers die online aan kansspelen deelnemen dit doorgaans ook al *land-based* deden en er een relatief kleine groep nieuwe online spelers is die niet eerder aan *land-based* kansspelen deel nam.

Als we de prevalentiecijfers van kansspelverslaving in de verdiepingslanden nog eens in ogenschouw nemen blijkt er – behalve in Denemarken - geen sprake te zijn van een continue stijgende of dalende trend. De cijfers kennen bepaalde pieken maar dalen vervolgens ook weer. Vooral de dalingen in de prevalentiecijfers van kansspelverslaving lopen asynchroon met de legalisering van online kansspelen en de toegenomen deelname en bestedingen daaraan.

De fluctuaties in de prevalentiecijfers kunnen in drie van de vier landen mogelijk door andere factoren worden verklaard. In Italië, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk lijken de pieken in de prevalentiecijfers vooral gerelateerd te zijn aan de deelname en bestedingen aan kansspelautomaten (*EGM's* en *AWP's*) of andere *land-based* kansspelen, zoals weddenschappen of casinospelen. Beleidsinterventies die de beschikbaarheid van deze kansspelen aan banden leggen of de introductie van minder verslavingsgevoelige kansspelen mogelijk maken, lijken hun vruchten af te werpen en tot een daling van het aantal kansspelverslaafden te hebben geleid. Zeker wanneer dit wordt gecombineerd met actieve preventieve maatregelen en een effectief hulpverleningsaanbod.

Een meer theoretische verklaring voor fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving worden gevormd door de concepten van *exposure & adaption*. Een groter aanbod van (nieuwe) kansspelen (*meer exposure*) kan tot meer kansspelverslaving leiden, maar in de loop van de tijd passen mensen zich ook aan (*adaption*), men leert met risicovolle kansspelen om te gaan, is er minder vatbaar en gevoelig voor en is zich meer bewust van de risico's. Door dit aanpassingsvermogen kunnen mensen hun speelgedrag beter onder controle houden en kan het tot minder kansspelverslaving leiden. Het adaptieproces kan worden versterkt en versneld door een actief preventiebeleid en een regulering van de kansspelmarkt. De stijgingen en dalingen van de prevalentiecijfers in de verdiepingslanden zouden aan de hand van deze twee processen verklaard kunnen worden. Afgaande op de beschikbare gegevens zouden we kunnen stellen dat in Italië, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen het adaptieproces zich inmiddels heeft ingezet maar dat dit in Denemarken vooralsnog niet lijkt te zijn gebeurd.

Zoals gezegd is het op basis van de onderzoeksdata niet goed mogelijk om oorzaken voor een stijging of daling in prevalentie van kansspelverslaving aan te geven. Het onderzoek is ook niet opgezet om die vraag te beantwoorden. Wat wel kan is om van bepaalde factoren aan te geven dat het onwaarschijnlijk is dat zij een oorzaak zijn. Als veranderingen in legalisatie niet samenhangen met veranderingen in prevalentie van kansspelverslaving wordt het onwaarschijnlijk dat er een causaal verband bestaat tussen legalisatie en prevalentie. Dit laatste lijkt in de meerderheid van de onderzochte landen het geval. Alleen Denemarken lijkt een uitzondering te vormen waarbij niet kan worden uitgesloten dat legalisatie verband houdt met de prevalentie van kansspelverslaving.

Belangrijkste conclusies uit het onderzoek

- In het merendeel van de onderzochte Europese landen is tot legalisering van kansspelen op afstand overgegaan. Op het gebied van wet- en regelgeving vertonen de landen op grote lijnen veel overeenkomsten. Op de details van uitvoering van het kansspelbeleid is meer diversiteit zichtbaar.
- Het voorgenomen Nederlandse preventiebeleid is in een aantal opzichten strikter te noemen dan het kansspelbeleid in Italië, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen.
- Het is niet uit te sluiten dat legalisatie heeft geleid tot een toename van deelname aan online kansspelen
- Desondanks blijkt, zelfs in landen waar men al jaren legaal online kan spelen, dat de overgrote meerderheid van de bestedingen aan kansspelen niet online kansspelen betreffen

- De prevalentiecijfers van kansspelverslaving in de verdiepingslanden laten – uitgezonderd Denemarken – geen continue stijgende of dalende trend zien. De cijfers kennen bepaalde pieken maar dalen vervolgens ook weer. De dalingen in de prevalentiecijfers van kansspelverslaving lopen asynchroon met de legalisering van online kansspelen en de toegenomen deelname en bestedingen daaraan.
- Het lijkt, gezien de tijdsbalken, niet zo waarschijnlijk dat fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving het gevolg zijn van legalisatie van online kansspelen.
- Dit laatste is ook niet zo verwonderlijk gegeven het feit dat men voordat er sprake was van legalisatie al toegang had tot online kansspelen

Referenties

Wet- en regelgeving

EU

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

België

Wet op de Kansspelen, de Weddenschappen, de Kansspelinrichtingen en de Bescherming van de Spelers.

Koninklijk Besluit 43/3, 22 december 2010.

Bulgarije

Закон за хазарта (Gambling Act).

Denemarken

Lov nr 848 af 01/07/2010 (Spilleloven).

Bekendtgørelse nr. 66 om udbud af online væddemål (25 januari 2012).
Bekendtgørelse nr. 67 om onlinekasino (25 januari 2012).
Spillemyndigheden, Guide on Betting and Online Casino Version 1.1 (23 september 2011).

Duitsland

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag).

Estland

Hasartmänguseadus (Gambling Act).

Finland

Arpajaislaki (Lotteries Act).

Frankrijk

Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n. 2010-476.

Italië

Codice Penale.

Legge 13 december 1989, n. 401.

Decreto Interministeriale 15 juni 2000.
Decreto Direttoriale (AAMS) 13 april 2006.
Decreto Direttoriale (AAMS) 28 oktober 2006.
Decreto Direttoriale (AAMS) 28 februari 2007.
Decreto Legge 13 september 2012, n. 158, omgezet in wet door *Legge* 8 november 2012, n. 189.
Decreto Legislativo 14 april 1948, n. 496.

Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco versione 1.2 van Agenzia delle Dogane en dei Monopoli (6 december 2013).

Litouwen

Lietuvos Respublikos Azartinių Lošimų įstatymas (Gaming Law).

Malta

Remote Gaming Regulations, n. 438.04.

Nederland

Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Kansspelen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 2.
Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Kansspelen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3.

Noorwegen
Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) 1902.
Lov om veddemål ved totalisator (Totalisatorloven) 1927.
Lov om pengespill m.v. (Pengespilloven) 1992.
Lov om lotterier m.v. (Lotteriloven) 1995.

Retningslinjer for Markedsføring av Statlige Kontrollerte Pengespill (10 juni 2005).
Regler om distribusion av spill giennom elektroniske kanaler van Kultur- og kirkedepartementet (21 december 2005).
Vedtak om Endringer i Spilleregler for Nettbaserte Spill hos Norsk Tipping van Kulturdepartementet (25 november 2013)
Spilleregler van Kulturdepartementet (29 januari 2014).

Oostenrijk
Glücksspielgesetz.

Verenigd Koninkrijk
Gaming Act 1710.
Gambling Act 2005.

Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising van Gambling Commission (augustus 2007).
License Conditions and Codes of Practice van Gambling Commission (mei 2012).

JURISPRUDENTIE

HvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler).*
HvJ EG 14 oktober 2008, C-42/07 (*Liga Portuguesa)*.
HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08 (*Betfair)*.
HvJ EU 8 september 2010, C-46/08 (*Carmen Media)*.

HvJ EU *Press Release* No 7/13, 24 januari 2013.

BOEKEN EN ARTIKELEN

Adviescommissie Kansspelen via internet, *Legalisatie van Kansspelen via Internet* 2010.

Barr-Smith, A 'Sports Betting: United Kingdom' in: P.M. Anderson, I.S. Blackshaw, R.C.R. Siekmann & J. Soek (red.), *Sports Betting: Law and Policy*, Den Haag: 2012.

Bonn Steichen & Partners, M. Kitai, 'Luxembourg' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012.

de Bruin, D., M. Fris, H. Verbraeck & R. Braam, *Kansspelen in andere aarde. Een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders,* Utrecht: 2008.

Carboni, G 'History and Trends of the Italian Remote Gambling', *Lex and Gaming - European Gaming Law Journal* 2014.

Chatalbashev, A., Boyanov & Co., 'Bulgaria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012.

Codagnone, C., F. Bogliacino, A. Ivchenko, G. Veltri & G. Gaskell, *Study on Online Gambling and Adequate Measures for the Protection of Consumers of Gambling Services,* Luxemburg: 2014.

Coles, T 'Great Britain Introduces a Second Wave of Internet Gambling Regulation', *Gaming Law Review and Economics,* volume 18, issue 1 2014.

Couccoullis, C.N. 'A Brave New Gaming World in Greece', *European Gaming Lawyer* 2012.

Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?* First Report of Session 2012-13, volume I (24 juli 2012).

Dragicevic, S., C. Percy, A. Kudic & J. Parke, 'A Descriptive Analysis of Demographic and Behavioral Data from Internet Gamblers and Those Who Self-exclude from Online Gambling Platforms', *Journal of Gambling Studies*, oktober 2013.

Eadington, W. R., & R. Thalheimer, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (2nd part Economic Study)*, Lausanne: 2006.

Engebø, J *From slot machines to gaming terminals – experiences with regulatory changes in Norway* (presentatie gegeven tijdens 8th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues – European Association for the Study of Gambling) 2010.

Evald, J. & L. Halgreen, *Sports Law in Denmark*, Alphen aan den Rijn: 2011.

Gambling Commission, Who We Are and What We Do – An Introduction to the Gambling Commission (oktober 2013).

Gambling Compliance, European Casino Industry Report 2013.

Garner, A. & L. Müller-Studer, 'Swiss Seek to Remove Online Gambling Ban with Draft Law', *World Online Gambling Law Report,* volume 13, editie 5, mei 2014.

Goodley, S 'Betting Terminals Tax Hike is Bad for Bookies but Good News for Bingo' *The Guardian* 19 maart 2014.

Grech, E 'Gaming Law in Malta – A Brief Overview', *Għaqda Studenti tal-Liġi Online Law Journal,* oktober 2013.

Haberling, G 'Internet Gambling Policy in Europe' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012.

Helge Hoffman, B *Norsk Tippings Responsible Gambling Platform* (presentatie gegeven tijdens 10th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues– European Association for the Study of Gambling) 2014.

Helge Hoffman, B *Responsible gaming and IVT's: the Norwegian Story – with a happy ending?* (presentatie gegeven tijdens Discovery 2012 – Responsible Gambling Council) 2012.

Henningsen, N. & M. Taanum, 'Denmark' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012.

H2 Gambling Capital, *Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States* (rapport in opdracht van het Ministerie van Financiën) 25 maart 2013.

Ioannides, C.O. & D.K. Schollenberger, 'Gambling Regulation in Cyprus: The Betting Act 2012', *World Online Gambling Law Report,* volume 11, editie 11, november 2012.

Kelly, J 'Ireland's Betting Bill Notified to the European Commission', *World Online Gambling Law Report,* volume 13, editie 7, juli 2014.

Lepasepp, K. & M. Miidla, 'Amending the regulation of online gambling in Estonia', *World Online Gambling Law Report,* volume 12, editie 8, augustus 2013, p. 15.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, *Fjernspillrapporten 2014*.

MAG Consulenti Associati, Overview of the Italian Regulatory Framework for Online Gaming – Evolution of the Italian Online Gaming Regulation 2002-2009 (in opdracht van Deense overheid) 2010.

Marstrander, J & D. Henriksen, 'Norwegian Gaming Regulations – Jurisdiction Profile', *European Gaming Lawyer* 2013.

Norsk, H. & L. Rasmussen, 'Global Gaming Regulations Library: Denmark', *International Masters of Gaming Law*, november 2013.

Norwegian Gaming Authority, Internett Gambling Report 2012.

Rinaldi, A. Online Games and Online Gambling in Italy (memorandum) 2013.

Spillemyndigheden, Guide on Betting and Online Casino Version 1.1 (23 september 2011).

Schwartbart, P. & M. Wenger, 'Uncertainty in Germany', *iGamingBusiness,* editie 76, september/oktober 2012.

Schwartz Huber-Medek und Partner Rechtsanwälte OG, W. Schwartz, 'Austria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012.

Van der Meij, RV 'Sports Betting in Norway: Law and Policy' in: P.M. Anderson, I.S. Blackshaw, R.C.R. Siekmann & J. Soek (red.), *Sports Betting: Law and Policy*, Den Haag: 2012.

Williams, R.J., R.A. Volberg & R.M.G. Stevens, 'The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends' (rapport voor de *Ontario Problem Gambling Research Centre* en het *Ontario Ministry of Health and Long Term Care*) 2012.

Williams, R.J., R.T. Wood & J. Parke, 'History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012.

--, 'The Tipping Point', *G3 – Global Games and Gaming Magazine,* september 2011.

BEVOLKINGSONDERZOEKEN

Bakken, I. J., & Weggeberg, H. (2008). Pengespill og pengespillproblemer i Norge 2008.

Barbaranelli, C. (2008). Problem gambling: prevalence, protection and risk factors,Rome.

Barbaranelli, C. (2010). 8th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues. In Prevalence and Correlates of Problem Gambling in Italy, Vienna.

Barbaranelli, C., Vecchione, M., Fida, R., & Podio-guidugli, S. (2013). Estimating the prevalence of adult problem gambling in Italy with SOGS and PGSI.

Bastiani, L., Curzio, O., Gori, M., Colasante, E., Siciliano, V., Panini, R., … Molinaro, S. (2010). L'italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene "giocato" dal gioco.

Bieleman, B., Biesma, S., Kruize, A., & Zimmerman, C. (2011). Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland. Den Haag.

(Bjerg Kommunikation). (2014). Befolkningsundersøgelse : danskernes spil om penge 2014. Kopenhavn, Bjerg Kommunikation.

Bonke, J., & Borregaard, K. (2006). Ludomani i Danmark. Ubredelsen af pengespil og problemspillere. Gambling in Denmark. The prevalence of gambling and problem gamblers] (Rep. No. 06:12). Copenhagen: Institute of Social Research.

de Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. L., & Braam, R. V. (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Den Haag: WODC.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2012). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011. Köln.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends. Köln.

Carboni, G. (2014). 10th European Conference on Gambling Studies and Policy. In Trend of Italian gambling and its social impact.

Christensen, A. I., Ekholm, O., Glümer, C., Andreasen, A. H., Hvidberg, M. F., Kristensen, P. L., … Juel, K. (2012). The Danish National Health Survey 2010. Study design and respondent characteristics. Scandinavian Journal of Public Health, 40(4), 391–7.

Götestam, K. G., & Johansson, A. (2003). Characteristics of gambling and problematic gambling in the Norwegian context A DSM-IV-based telephone interview study $. Addictive Behaviors, 28(March 1998).

Kavli, H. (2007). Spillevaner og spilleproblemer i den norske. Oslo.

Kavli, H., & Berntsen, W. (2005). Underskelse om pengespill. Spillvaner og spilleproblemer i befolkningen. Oslo.

Kavli, H., & Torvik, F. A. (2008). Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen 2008.

Lund, I., & Nordlund, S. (2003). Pengespill og pengespillproblemer i Norge.

Ólason, D. Þ. (2008). Spilahegðun Og Algengi Spilavanda Meðal Fullorðinna Íslendinga Árið 2007.

Ólason, D. Þ. (2011). Spilavanda Meðal Fullorðinna Íslendinga Árið 2011 Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2011.

Øren, A., & Bakken, I. J. (2007). Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007.

Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R. A., Molde, H., & Morken, A. M. (2014). Omfang av penge- og dataspillproblemer I Norge 2013. Bergen.

Pran, K. R., & Ukkelberg, A. (2010). Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen 2010.

Seabury, C., & Wardle, H. (2014). Gambling behaviour in England & Scotland.

Sproston, K., Erens, B., & Orford, J. (2000). GAMBLING BEHAVIOUR IN BRITAIN : Results from the British Gambling Prevalence Survey.

Swelogs. (2009). Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008 / 2009. Huvudresultat från SWELOGS befolkningsstudie.

Swelogs. (2010). Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2009 / 2010. Resultat från Swelogs ettårsuppföljning.

TNS. (2010). Eesti elanike kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega.

Wardle, H. (2012). Gambling. In The Scottish Health Survey (Vol. 1).

Wardle, H., Moody, A., Spence, S., Orford, J., Volberg, R., Jotangia, D., … Hussey, D. (2010). British Gambling Prevalence Survey 2010.

Wardle, H., & Seabury, C. (2013). Gambling behaviour. In Health Survey for England. Health, social care and lifestyles. Summary of key findings (Vol. 1).

Wardle, H., Sproston, K., Orford, J., Erens, B., Griffiths, M., Constantine, R., & Pigott, S. (2007). British Gambling Prevalence Survey 2007.

WEBSITES

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 'Concessionari autorizzati al gioco a distanza' <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/internet/ed/monopoli/giochi/gioco_distanza/gioco_dist_concessionari?pager=1&CACHE=NONE> (20 oktober 2014).

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 'Siti soggetti ad inibizione' <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/LAgenzia/Monopoli+Comunica/Contrasto+illegalita/Siti+soggetti+ad+inibizione/> (21 oktober 2014).

Amsel, P 'Spain Moves on Slots, Exchange Betting Plans; Codere on Brink of Bankruptcy' <http://calvinayre.com/2014/02/14/business/spain-readies-slots-betting-exchange-plans-codere-brink-of-bankruptcy/> (24 oktober 2014).

Autorité de régulation des jeux en ligne, 'Jeux & Paris Autorisés' <http://www.arjel.fr/-Jeux-et-paris-autorises-.html> (11 september 2014).

Autorité de régulation des jeux en ligne, 'Liste des opérateurs agréés' < http://www.arjel.fr/-Operateurs-agrees-.html> (11 september 2014).

Averill, A 'Hungary: Proposed Gambling Law Modifications' <http://blog.dlapiper.com/gambling/entry/hungary_proposed_gambling_law_modifications> (5 september 2014).

Carr, A 'Betting on Europe: Gambling Regulatory Regimes in the EU and Beyond' <http://www.olswang.com/news/2010/02/2012/01/betting-on-europe-gambling-regulatory-regimes-in-the-eu-and-beyond/> (5 september 2014).

Casino Directory, 'Czech Republic to Lift Ban on Foreign Gambling Operators' <http://www.casinodirectory.com/news/czech-republic-to-lift-ban-on-foreign-gambling-operators-1963/> (24 oktober 2014).

Casino Inside, 'Slovakia, from Traditional Gambling to Online' <http://www.casinoinside.ro/?p=9323&lang=en> (24 oktober 2014).

Colson, B 'Payment Processors to Block Transactions Involving Unlicentie UK Gambling Operators' <http://www.pokernews.com/news/2014/03/payment-processors-to-block-transactions-17675.htm> (14 oktober 2014).

Coraggio, C 'Can I apply for an Italian gaming license?' <http://blogs.dlapiper.com/iptitaly/can-i-apply-for-an-italian-gaming-license/> (20 oktober 2014).

Dural, F 'Romania Legalizes Online Gambling' <http://www.pokerupdate.com/news/law-and-legislation/romania-legalizes-online-gambling/> (24 oktober 2014).

Εθνική Αρχή Στοιχημάτων, 'Καλώς Ήλθατε στο Διαδικτυακό μας Τόπο' <www.nba.com.cy> (14 september 2014).

Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, 'Η Ε.Ε.Ε.Π.' <https://www.gamingcommission.gov.gr/index.php/el/taftotita-im/i-eeep-im> (14 september 2014).

E-Justice, 'Nationaal recht – Duitsland' <https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-maximizeMS-nl.do?member=1> (14 september 2014).

Gambling Commission, 'Do I Need a License – Remote (Including Online Gambling)?' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/remote_eg_online_gambling/getting_a_licence-_what_you_ne/do_i_need_a_licence.aspx> (24 oktober 2014).

Gambling Commission, 'Find Licensees' <https://secure.gamblingcommission.gov.uk/gccustomweb/PublicRegister/PRSearch.aspx> (17 oktober 2014).

Gambling Commission, 'Gambling advertising rules and regulations' <http://www.gamblingcommission.gov.uk/advertising.aspx> (24 oktober 2014).

Gambling Commission, ‘License Conditions and Codes of Practice’ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/publications__consultations/lccp.aspx> (14 oktober 2014).

Gambling Commission, ‘Licensing’ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing_compliance__enfo/licensing.aspx> (14 oktober 2014).

Gambling Commission, ‘Operator Licenses – Regulatory Decisions’ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Regulatory%20sanctions%20register%20-%20operators.pdf> (14 oktober 2014).

Gambling Commission, ‘Regulatory Action’ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing_compliance__enfo/regulatory_action.aspx#RegulatoryPowers> (14 oktober 2014).

GamingZion, ‘Online gambling sites in Cyprus’ <http://gamingzion.com/cyprus> (12 september 2014).

GamingZion, ‘Online gambling sites in Ireland’ <http://gamingzion.com/ireland> (12 september 2014).

HM Revenue & Customs, ‘Gambling Tax Reform: New Rules from 1 December 2014’ <https://www.gov.uk/gambling-tax-reform-new-rules-from-1-december-2014> (16 oktober 2014).

House of Oireachtas, ‘Betting (Amendment) Bill 2013: Second Stage (Continued)’ <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2014011500039?opendocument>, p. 39 (12 september 2014).

Jermalowicz, D ‘Portugal Puts Online Betting Bill Through to European Commission’ <http://www.casinolistings.com/news/2014/09/portugal-puts-online-betting-bill-through-european-commission> (24 oktober 2014).

Kansspelautoriteit ‘Werkwijze’ <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/kerntaken/> (14 oktober 2014).

Kansspelcommissie, ‘Bevoegdheden – Vergunningen en Sancties’ <http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/commission/licence/> (12 september 2014).

Kansspelcommissie, ‘Officiële lijst van de Kansspelcommissie – Vergunningen A+’ <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Ax.pdf> (12 september 2014).

Kansspelcommissie, ‘Officiële lijst van de Kansspelcommissie - Vergunningen B+’ <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Bx.pdf> (12 september 2014).

Kansspelcommissie, ‘Officiële lijst van de Kansspelcommissie - Vergunningen F1+’ <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/F1x.pdf> (12 september 2014).

Katz, D ‘Cyprus Passes Online Gambling Bill; Poker Banned, Sports Betting Allowed’ <http://www.pocketfives.com/articles/cyprus-passes-online-gambling-bill-poker-banned-sports-betting-allowed-587540/> (14 september 2014).

Maksu- ja Tolliameti, ‘Blokeeritud ebaseadusliku kaughasartmängu serverite domeeninimed’ <http://www.emta.ee/public/Kontroll/MTA_must_nimekiri_30.07.2014.pdf> (16 september 2014).

Maksu- ja Tolliameti, ‘Eestis litsentsi omavad hasartmängu korraldajad’ < http://www.emta.ee/index.php?id=32822> (16 september 2014).

Maksu- ja Tolliameti, ‘Organisation of remote gambling’ <http://www.emta.ee/index.php?id=32455> (16 september 2014).

Ministerstwo Finansów, ‘Podmioty, Które Uzyskały Zezwolenie Ministra Finansów na Urządzanie i Prowadzenie Działalności w Zakresie Zakładów Wzajemnych przez sieć Internet’ <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4599432/Zezwolenia+na+urz%C4%85dzanie+zak%C5%82ad%C3%B3w+wzajemnych-+internet> (16 september 2014).

Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria, ‘State Commission on Gambling’ <http://www.dkh.minfin.bg/en/page/2> (12 september 2014).

Lotteries and Gaming Authority Malta, 'Class 1 Licentie Operators' <http://www.lga.org.mt/content.aspx?id=86962> (16 september 2014).

Loterriinspektionen, 'About Us' < http://www.lotteriinspektionen.se/en/> (24 oktober 2014).

Lotteri- og stiftelsestilsynet, 'Om oss' <https://lottstift.no/nb/om-oss/> (14 oktober 2014).

Norsk Tipping, 'Om selskapet – historie' <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/historie> (15 oktober 2014).

Online Casino City, 'France' <http://online.casinocity.com/jurisdictions/france/> (11 september 2014).

Österreichische Lotterien, 'Meilensteine' <http://www.lotterien.at/olg/CS_Geschichte.htm?sessionID=5bf32f4b-7f00-1-1c46-1c102f38bc40> (15 oktober 2014).

Republic of Croatia – Ministry of Finance, 'Tax Administration' <http://www.mfin.hr/en/tax-administration> (13 september 2014).

Responsible Gambling Trust, 'Aim and Objectives' <http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/Aim-and-objectives> (16 oktober 2014).

Sennevall, L 'Danske Spil 'Advantage' Probed By Competition Authority' <http://static.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf> (7 oktober 2014).

Spillemyndigheden, 'About Us' <https://spillemyndigheden.dk/en/about-us> (7 oktober 2014).

Spillemyndigheden, 'Online Casinos' <https://spillemyndigheden.dk/en/online-casinos> (24 oktober 2014).

Spillemyndigheden, 'Tilladelsesindehavere/Licence Holders' <https://spillemyndigheden.dk/liste-over-tilladelsesindehavere-v%C3%A6ddem%C3%A5l-og-onlinekasino> (7 oktober 2014).

Stradbrooke, S 'OPAP's Online Betting Monopoly Called into Question by European Commission' <http://calvinayre.com/2014/04/12/business/european-commission-questions-opap-betting-monopoly/> (14 september 2014).

Vereniging voor Alcohol- en Andere Drugsproblemen, 'Wetgeving over Gokken' <http://www.vad.be/alcohol-en-andere-drugs/wetgeving/gokken.aspx> (12 september 2014).

Voigt, P 'Gambling Law in Germany' <http://www.taylorwessing.com/fileadmin/files/docs/TWPlay_Gambling-law-in-Germany.pdf> (14 september 2014).

Zložu un Azartspēļu Uzraudzības Inspekcija, 'News' <http://www.iaui.gov.lv/en/news> (5 september 2014).

Zložu un Azartspēļu Uzraudzības Inspekcija, 'On-Line Gambling' <http://www.iaui.gov.lv/en/gambling-and-lotteries-organizers/on-line-gambling> (5 september 2014).

-- 'Eastern European E-Gaming – Signs of Progress in 2014 <http://www.gbgc.com/eastern-european-e-gaming-signs-of-progress-in-2014/> (12 september 2014).

-- 'Malta E-Gaming Review 2013/14' <http://taxnews.com/features/Malta_EGaming_Review_201314___571155.html> (16 september 2014).

-- 'Killing Business: Romanian Gambling Laws Chase Investors Away' <http://gamingzion.com/gamblingnews/killing-business-romanian-gambling-laws-chase-investors-away-4151> (24 oktober 2014).

--, 'Italian Casino and Card Room Gaming' <http://www.casinocity.it/english/casino-and-card-room-gaming/> (12 november 2014)

-- ‘Italy: New Gambling Advertising Regulations’ <http://blog.dlapiper.com/gambling/entry/italy_new_gambling_advertising_regulations> (10 oktober 2014).

--, ‘Novomatic Secures Leading Position in Italian VLT Sector’ < http://www.novomatic.com/upload/file/Magazin_issue24_41-45.pdf> (12 november 2014).

-- ‘Setting the Scene for Gambling Advertising Regulation in Italy’, *World Online Gambling Law Report* 2013, volume 12, issue 5.

-- ‘United Kingdom’ <http://calvinayre.com/online-gaming-directory/gambling-regulators/europe/united-kingdom/> (24 oktober 2014).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN AANBOD VAN LEGALE ONLINE KANSSPELEN

Land	Loterijen online legaal	Sports Betting online legaal	Non Sports Betting online legaal	Casinospelen online legaal	Poker online legaal	Bingo online legaal	EGM online legaal	Aantal legale online kansspelen	Beperkingen online aanbod
Italië	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Malta	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Oostenrijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Spanje	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
VK	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Bulgarije	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Estland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Letland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Denemarken	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Zweden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	7	Volledig online aanbod
Hongarije	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Onbekend	6	Mogelijk volledig online aanbod
Ierland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Onbekend	6	Mogelijk volledig online aanbod
Slowakije	Ja	Ja	Onbekend	Ja	Ja	Ja	Onbekend	5	Mogelijk volledig online aanbod
Kroatië	Ja	Ja	Onbekend	Ja	Ja	Ja	Onbekend	5	Mogelijk volledig online aanbod
Slovenië	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	5	Beperkt online aanbod
België	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	3	Beperkt online aanbod
Noorwegen	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	3	Beperkt online aanbod
Cyprus	Ja	Ja	Onbekend	Nee	Nee	Nee	Nee	2	Beperkt online aanbod
Frankrijk	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	2	Beperkt online aanbod
Griekenland	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	2	Beperkt online aanbod
Polen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	1	Beperkt online aanbod
Tsjechië	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	1	Beperkt online aanbod
Duitsland *	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Litouwen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Luxemburg	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Nederland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Portugal	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Roemenië	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
Zwitserland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	0	Geen online aanbod
30	30	30	27	30	30	30	26	30	30

* NB: In Duitsland kunnen kansspelaanbieders in bezit van een vergunning verleend onder het – nu vervallen – vergunningenstelsel van Sleeswijk-Holstein wel online kansspelen blijven aanbieden. Een voorbeeld van zo’n kansspelaanbieder is *Tipp24*.

Bijlage 2: Criteria voor de selectie van landen voor de verdiepingsstudie

Legalisatie online kansspelen	
Legaal	1
Niet legaal	0
Duur sinds legalisering	
Meer dan 5 jaar geleden (voor 2009)	1
2 -5 jaar geleden (2009-2011)	½
Minder dan 2 jaar geleden (2012 of later)	0
Niet legaal	0
Wet- en regelgeving vergelijkbaar	
Vergelijkbaar (open stelsel, meerdere licenties)	1
Enigszins vergelijkbaar (beperkingen in aantal licenties en/of soort kansspel of anderszins)	½
Niet vergelijkbaar (gesloten stelsel, monopolie, geen implementatie door hoge fees of belastingtarieven)	0
Niet bekend	0
Licentiesysteem of monopolie	
Licentiesysteem met meerdere aanbieders; of mix met monopolie	1
Monopolie (of duopolie); beperking aantal licenties	0
Verbod	0
Niet bekend	0

Gokcultuur I (Deelname aan kansspelen, gemiddelde van alle gevonden deelnamecijfers). Gemiddeld 62% (tussen 54-70%). Nederland ligt boven het gemiddelde: 70%	
>62% boven het gemiddelde	1
<62% onder het gemiddelde	0
Geen deelnamecijfers beschikbaar	0
Gokcultuur II (GGR als % van GDP, cijfers 2003). Gemiddeld 0,63% (tussen 0,46%-0,81%). Nederland ligt onder het gemiddelde: 0,43%	
<0,63% (onder het gemiddelde)	1
>0,63% (boven het gemiddelde)	0
Geen GGR beschikbaar	0
Gokcultuur III (Populariteit loterijen a.d.h.v. GGR 2003)	
Loterijen hoogste GGR	1
Loterijen niet hoogste GGR	0
Onbekend	0
Prevalentiecijfers	
Voor- en nameting beschikbaar	2
Meerdere metingen beschikbaar	1½
Een meting beschikbaar	1
Geen prevalentiecijfers beschikbaar	0

BIJLAGE 3: OVERZICHTSTABEL TEN BEHOEVE VAN DE SELECTIE VAN LANDEN VOOR DE VERDIEPINGSSTUDIE

	Legalisering		Wet- en regelgeving		Gokcultuur vergelijkbaar met Nederland			Kansspelverslaving	
Land	**Legaal**	**Jaar legalisering**	**Vergelijkbaar**	**Online regulering**	**Deelname vergelijkbaar**	**GGR (% GDP) vergelijkbaar**	**Loterijen hoogste GGR**	**Prevalentiecijfers Beschikbaar**	**Score**
Italië	ja	5 jaar of langer geleden	ja	licentie	niet[186]	wel	wel	voor- en nameting	8,0
Denemarken	ja	5 jaar of langer geleden	ja	licentie	wel	wel	wel	beschikbaar	8,0
Noorwegen	ja	5 jaar of langer geleden	nee	Monopolie	wel	wel	wel	voor- en nameting	7,0
Verenigd Koninkrijk	ja	5 jaar of langer geleden	ja	Licentie	wel	niet	niet[187]	voor- en nameting	7,0
Zweden	ja	5 jaar of langer geleden	nee	Monopolie	wel	wel	wel	voor- en nameting	7,0
Estland	ja	2-5 jaar geleden	ja	Licentie	wel	wel	niet	beschikbaar	6,5
Hongarije	ja	minder dan 2 jaar geleden	ja	Licentie	wel	niet	wel	beschikbaar	6,0
Frankrijk	ja	2-5 jaar geleden	enigszins	Licentie	niet	wel	wel	beschikbaar	6,0
België	ja	2-5 jaar geleden	enigszins	Licentie	niet	wel	wel	beschikbaar	6,0
Polen	ja	2-5 jaar geleden	enigszins	Licentie	niet	wel	wel	beschikbaar	6,0
Spanje	ja	2-5 jaar geleden	ja	licentie	onbekend	wel	niet	beschikbaar	5,5
Finland	ja	5 jaar of langer geleden	nee	Monopolie	wel	niet	niet	voor- en nameting	5,0
Oostenrijk	ja	minder dan 2 jaar geleden	nee	Licentie	niet	wel	wel	beschikbaar	5,0
Duitsland	deels	minder dan 2 jaar geleden	nee	Licentie	niet	wel	wel	beschikbaar	4,5
Malta	ja	5 jaar of langer geleden	ja	Licentie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	4,0
Ierland	ja	5 jaar of langer geleden	ja	Licentie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	4,0
Letland	ja	5 jaar of langer geleden	ja	Licentie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	4,0
Cyprus	ja	minder dan 2 jaar geleden	enigszins	Licentie	onbekend	wel	niet	niet beschikbaar	3,5
Griekenland	ja	2-5 jaar geleden	nee	Licentie	onbekend	wel	niet	niet beschikbaar	3,5
Slovenië	Ja	5 jaar of langer geleden	enigszins	Licentie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	3,5
Bulgarije	ja	minder dan 2 jaar geleden	ja	Licentie	niet	onbekend	onbekend	niet beschikbaar	3,0
Kroatië	ja	2-5 jaar geleden	enigszins	Licentie	onbekend	onbekend	onbekend	niet beschikbaar	3,0
Tsjechië	Ja	5 jaar of langer geleden	nee	Licentie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	3,0
Litouwen	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	onbekend	wel	wel	niet beschikbaar	2,0
Roemenië	ja	minder dan 2 jaar geleden	nee	Licentie	onbekend	onbekend	onbekend	niet beschikbaar	2,0
Slowakije	ja	5 jaar of langer geleden	nee	Monopolie	onbekend	niet	niet	niet beschikbaar	2,0
Portugal	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	onbekend	niet	wel	niet beschikbaar	1,0
Luxemburg	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	onbekend	wel	niet	niet beschikbaar	1,0
Zwitserland	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	onbekend	onbekend	onbekend	beschikbaar	1,0

[186] Deelname aan kansspelen neemt in latere jaren toe
[187] Loterijen wel hoogste GGR in latere jaren (2010-2012)

Bijlage 4: Gross Gaming Revenues (in Euro Mill)

	GGR Totaal * (Euro Mill)				GGR Lotteries (Euro Mill)				GGR Betting (Euro Mill)				GGR Casino** (Euro Mill)				GGR EGM (Euro Mill)				GGR Bingo (Euro Mill)			
	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012
UK	10972	9520	10256	11260	3389	3586	3876	4269	3526	2478	2609	2771	950	804	888	1037	1859	2190	2397	2666	1248	462	486	517
Germany**	8421	-	8454	9183	4991	-	3760	4115	136	-	n/a	95	959	-	554	537	2335	-	4140	4400	n/a	-	n/a	36
France	7603	8428	-	-	3085	3762	-	-	1972	2372	-	-	2546	2294	-	-	0	0	-	-	n/a	0	-	-
Italy**	6205	-	18195	-	4502	-	7000	-	975	-	1323	-	617	-	49	-	0	-	9208	-	111	-	515	-
Spain	4887	-	-	-	1126	-	-	-	62	-	-	-	321	-	-	-	2550	-	-	-	827	-	-	-
The Netherlands	2064	2070	2096	2038	783	940	963	871	18	23	35	228	699	547	498	339	564	560	600	600	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	1583	1778	1881	2005	664	783	872	963	507	551	583	609	125	203	162	162	224	213	231	233	63	28	33	38
Portugal	1434	-	-	-	802	-	-	-	11	-	-	-	301	-	-	-	201	-	-	-	120	-	-	-
Switzerland**	-	1393	1389	1334	-	579	690	690	-	40	39	38	-	695	660	606	-	79	0	0	.	n/a	n/a	n/a
Finland*	1241	1525	1618	1667	485	684	719	718	157	167	160	176	22	51	78	98	571	623	661	675	6	n/a	n/a	n/a
Ireland	1144	-	-	-	265	-	-	-	609	-	-	-	0	-	-	-	243	-	-	-	27	-	-	-
Norway	-	1080	1142	1212	-	601	627	692	-	258	271	288	-	2	2	2	-	49	62	87	-	170	180	143
Greece	1068	-	-	-	474	-	-	-	505	-	-	-	89	-	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-
Austria	894	-	-	-	595	-	-	-	81	-	-	-	218	-	-	-	0	-	-	-	n/a	-	-	-
Denmark*	830	825	713	986	429	430	310	375	96	105	120	177	44	40	43	163	221	250	240	244	40	n/a	n/a	27
Belgium	679	-	-	-	486	-	-	-	9	-	-	-	47	-	-	-	137	-	-	-	0	-	-	-
Hungary*	580	627	606	330	278	285	263	176	24	42	45	28	37	20	24	29	236	280	274	97	6	n/a	n/a	n/a
Czech Republic*	558	-	1136	-	109	-	77	-	34	-	79	-	66	-	54	-	347	-	926	-	2	-	n/a	-
Poland*	432	1026	908	-	295	334	352	-	38	67	67	-	45	65	54	-	53	560	435	-	2	n/a	n/a	-
Slovenia**	264	383	413	339	38	65	71	56	n/a	19	20	23	193	167	161	145	33	132	127	115	n/a	n/a	34	n/a
Slovakia	216	-	-	-	71	-	-	-	<1	-	-	-	95	-	-	-	50	-	-	-	n/a	-	-	-
Croatia**	-	172	-	260	-	34	-	n/a	-	14	-	119	-	20	-	27	-	96	-	114	-	8	-	n/a
Malta**	114	239	-	-	24	49	-	-	66	190	-	-	23	n/a	-	-	0	n/a	-	-	1	n/a	-	-
Luxembourg*	97	-	-	-	19	-	-	-	n/a	-	-	-	78	-	-	-	n/a	-	-	-	n/a	-	-	-
Cyprus	73	-	-	-	34	-	-	-	39	-	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-	n/a	-	-	-
Latvia	67	118	138	159	4	5	6	8	1	1	2	3	7	10	11	12	53	101	118	135	1	1	1	1
Lithuania	41	59	70	63	25	15	19	2	2	7	9	12	14	23	24	27	0	14	18	22	n/a	n/a	n/a	n/a
Estonia*	25	93	76	68	7	17	18	18	n/a	1	2	2	18	75	56	48	n/a	0	0	0	n/a	0	0	0

* Figures are not completely comparable because of missing data
** Data are not comparable.

Schatting

Bovenstaande gegevens over de Bruto Spelopbrengst 2003 zijn verzameld aan de hand van een studie uit 2006 van het Swiss Institute of Comparative Law (Eadington & Thalheimer, 2006). De gegevens over het GGR in de periode 2010-2012 zijn afkomstig van het GREF, die de afgelopen jaren een Survey hebben uitgezet onder de Gaming Regulators van Europese landen. De gegevens dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Dit heeft onder meer te maken met (i) het ontbreken van gegevens over het GGR van bepaalde typen kansspelen, (ii) met de omzetting van lokale valuta's naar euro's en met schommelingen in de wisselkoersen. De GGR gegevens zijn vooral bedoeld om mogelijke trends op landelijk niveau inzichtelijk te maken. Door het GGR te relateren aan het Bruto Binnenlands Product (GDP) (Bijlage 4a) kan een vergelijking tussen landen onderling worden gemaakt.

BIJLAGE 4A: GGR ALS PERCENTAGE VAN BBP (GDP)

	GGR Totaal (% of GDP)				GGR Lotteries (% of GDP)				GGR Betting (% of GDP)				GGR Casino (% of GDP)				GGR EGM (% VAN GDP)				GGR Bingo (% VAN GDP)			
	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012	2003	2010	2011	2012
Malta**	2.46	3.70	.	.	.51	.76	.	.	1.42	2.94	.	.	.50	n/a	.	.	.00	n/a	.	.	.02	n/a	.	.
Slovenia**	1.02	1.08	1.14	.96	.15	.18	.20	.16	.	.05	.06	.07	.75	.47	.45	.41	.13	.37	.35	.33	n/a	n/a	.09	n/a
Portugal	1.00	.	.	.	.56	.	.	.	.01	.	.	.	.21	.	.	.	.14	.	.	.	.08	.	.	.
Finland*	.85	.85	.86	.87	.33	.38	.38	.37	.11	.09	.08	.09	.02	.03	.04	.05	.39	.35	.35	.35	.00	n/a	n/a	n/a
Ireland	.81	.	.	.	.19	.	.	.	.43	.	.	.	.00	.	.	.	.17	.	.	.	.02	.	.	.
Hungary	.79	.65	.61	.34	.38	.30	.27	.18	.03	.04	.05	.03	.05	.02	.02	.03	.32	.29	.28	.10	.01	n/a	n/a	n/a
Slovakia	.73	.	.	.	.24	.	.	.	.00	.	.	.	.32	.	.	.	.17	.	.	.	n/a	.	.	.
Latvia	.67	.65	.68	.71	.04	.03	.03	.04	.01	.01	.01	.01	.07	.06	.05	.05	.53	.56	.58	.61	.01	.00	.00	.00
Czech Republic	.66	.	.73	.	.13	.	.05	.	.04	.	.05	.	.08	.	.03	.	.41	.	.60	.	.00	.	.00	.
United Kingdom	.66	.55	.58	.59	.20	.21	.22	.22	.21	.14	.15	.14	.06	.05	.05	.05	.11	.13	.14	.14	.08	.03	.03	.03
Cyprus	.62	.	.	.	.29	.	.	.	.33	.	.	.	.00	.	.	.	.00	.	.	.	n/a	.	.	.
Greece	.62	.	.	.	.27	.	.	.	.29	.	.	.	.05	.	.	.	.00	.	.	.	.00	.	.	.
Spain	.62	.	.	.	.14	.	.	.	.01	.	.	.	.04	.	.	.	.33	.	.	.	.11	.	.	.
Sweden	.57	.51	.49	.49	.24	.22	.23	.24	.18	.16	.15	.15	.04	.06	.04	.04	.08	.06	.06	.06	.02	.01	.01	.01
France	.48	.44	.	.	.19	.19	.	.	.12	.12	.	.	.16	.12	.	.	0	0	-	-	n/a	0	.	.
Italy**	.46	.	1.17	.	.34	.	.44	.	.07	.	.08	.	.05	.	.00	.	.00	.	.58	.	.01	.	.03	.
Denmark*	.44	.35	.30	.40	.23	.18	.13	.15	.05	.04	.05	.07	.02	.02	.02	.07	.12	.11	.10	.10	.02	n/a	n/a	.01
The Netherlands	.43	.35	.35	.34	.16	.16	.16	.15	.00	.00	.01	.04	.15	.09	.08	.06	.12	.10	.10	.10	n/a	n/a	n/a	n/a
Austria	.40	.	.	.	.26	.	.	.	.04	.	.	.	.10	.	.	.	.00	.	.	.	n/a	.	.	.
Germany*	.39	.	.32	.34	.23	.	.14	.15	.01	.	n/a	.00	.04	.	.02	.02	.11	.	.16	.17	n/a	.	n/a	<.01
Croatia**	.	.39	.	.60	.	.08	.	n/a	.	.03	.	.27	.	.05	.	.06	.	.22	.	.26	.	.02	.	n/a
Luxembourg*	.37	.	.	.	.07	.	.	.	n/a	.	.	.	.30	.	.	.	n/a	.	.	.	n/a	.	.	.
Norway	.	.34	.32	.31	.	.19	.18	.18	.	.08	.08	.07	.	.00	.00	.00	.	.02	.02	.02	.	.05	.05	.04
Switzerland**	.	.34	.29	.27	.	.14	.15	.14	.	.01	.01	.01	.	.17	.14	.12	.	.02	.00	.00	.	n/a	n/a	n/a
Estonia*	.28	.64	.47	.39	.08	.12	.11	.10	n/a	.01	.01	.01	.21	.52	.35	.27	n/a	.00	.00	.00	n/a	.00	.00	.00
Belgium	.25	.	.	.	.18	.	.	.	.00	.	.	.	.02	.	.	.	.05	.	.	.	.00	.	.	.
Lithuania	.25	.21	.23	.19	.15	.05	.06	.01	.01	.03	.03	.04	.08	.08	.08	.08	.00	.05	.06	.07	n/a	n/a	n/a	n/a
Poland	.23	.29	.24	.	.15	.09	.09	.	.02	.02	.02	.	.02	.02	.01	.	.03	.16	.12	.	<.01	n/a	n/a	

* Figures between years are not completely comparable because of missing data
** Data are not comparable. See also remarks at the bottom of this document

BIJLAGE 5: STANDARDIZED PREVALENCE RATES BY COUNTRY

In de tabel zijn gestandaardiseerde prevalentiecijfers weergegeven. De standaardisatie is volgens de methodiek van Williams e.a. (2012) uitgevoerd (zie bijlage 7). De cijfers zijn deels overgenomen uit de studie van Williams (2012) en aangevuld met recente en/of ontbrekende studies .

	Standerized prevalence rates (t0)	Jaar nulmeting	Standerized prevalence rates (t1)	Jaar t1 meting	Standerized prevalence rates (t2)	Jaar t2 meting	Standerized prevalence rates (t3)	Jaar t3 meting	Standerized prevalence rates (t4)	Jaar t4 meting	Standerized prevalence rates (t5)	Jaar t5 meting	Standerized prevalence rates (t6)	Jaar t6 meting
Noorwegen	.8	1997	.7	2002	1.7	2005	.9	2007	.9	2008	1.4	2010	.9	2013
Duitsland	.6	2006	.6	2007	.8	2009	.6	2010	.9	2011	.9	2013	.	.
Italië	1.3	2007	1.7	2008	1.4	2010	1.5	2011	2.3	2012	1.1	2013	.	.
IJsland	.7	2000	1.2	2005	1.0	2007	1.6	2011	.	.	.	.	.	.
Verenigd Koninkrijk	.8	1999	.7	2007	1.3	2010	.7	2012	.	.	.	.	.	.
New Zeeland	2.6	1991	1.0	1999	1.0	2007	.	.	.	.	.	.	.	.
Canada	2.2	2000	1.2	2002	2.0	2007	.	.	.	.	.	.	.	.
Hong Kong	7.6	2001	4.8	2005	4.4	2011	.	.	.	.	.	.	.	.
Finland	2.1	2003	2.4	2007	1.5	2011	.	.	.	.	.	.	.	.
Zweden	1.4	1998	1.5	2008	1.2	2009	.	.	.	.	.	.	.	.
Singapore	4.9	2005	3.5	2008	3.1	2011	.	.	.	.	.	.	.	.
VS	1.7	1998	4.6	2000	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Zwitserland	2.4	1998	1.0	2005	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Estland	1.6	2004	2.1	2006	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Nederland	.5	2004	.4	2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Zuid Korea	.9	2007	.8	2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Hongarije	1.0	2007	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Frankrijk	1.1	2010	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Denemarken	.5	2005	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Macau	6.0	2003	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Noord Ierland	3.3	2010	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
België	2.8	2006	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Zuid Afrika	6.4	2008	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Australië	3.9	1999	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

BIJLAGE 6: KERNCIJFERS BEVOLKINGSONDERZOEK

Kerncijfers Noorwegen 1997	
Naam:	
Auteurs:	Götestam & Johansson
Instituut:	
Jaar:	1997
Contact:	
Populatie:	18+
Respondenten (rate):	2.014 (47,8%)
Instrument:	DSM-IV (designated as PY because no specific time frame provided)
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	0.6%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	DSM-IV LY: 0.6 * 1.19 * 1.59 * .74 = 0.8%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	0.45% (3-4); 0.15% (5+);
Deelname kansspelen (LY):	-
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	-
Afname van screen:	Telefonisch
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	
Online deelname (LY):	
Bron:	Götestam K.G., & Johansson, A. (2003). Characteristics of gambling and problematic gambling in the Norwegian context: A DSM-IV based telephone interview study. *Addictive Behaviors, 28*, 189–97. Götestam & Johansson (2009). Norway. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths (Eds.), *Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention, and Interventions*. New York: Springer.

Kerncijfers Noorwegen 2002 (SIRUS)	
Naam:	Pengespill og pengespillproblemer i norge
Auteurs:	Ingeborg Lund & Sturla Nordlund
Instituut:	Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
Jaar:	2002 September tot oktober
Contact:	-
Populatie:	Alle Noren 15-74 jaar met een private telefoonaansluiting
Respondenten (rate):	5232 (55%)
Instrument:	NODS & SOGS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	NODS (3+) = 0,7% SOGS (3+) = 0,6%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	SOGS - PY: 0.6 * ,72 * 1,59 * ,74 = 0,5% DSM-IV-PY: 0,7 *1,19 * 1,59 * ,74 = 1,0% Average = ,7%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	NODS (1+) 3,5% (Lifetime: 6,5%) NODS (3+) 0,7% (Lifetime: 1,4%) NODS (5+) 0,3% (Lifetime: 0,6%) SOGS (3+) 0,6% (Lifetime: 1,4%) SOGS (5+) 0,3% (Lifetime: 0,6%)
Deelname kansspelen (LY):	81% last year 95% lifetime.
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet vermeld in rapport.
Afname van screen:	Telefoon en papier questionnair

Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Gambling Survey
Online deelname (LY):	2,7% Last year 3,3% Lifetime
Bron:	Lund, I., & Nordlund, S. (2003). Pengespill og pengespillproblemer i norge.

Kerncijfers Noorwegen 2005 (MMI)	
Naam:	Undersøkelse om pengespill, spillevaner og spilleproblemer I befolkningen
Auteurs:	Hakon Kavli & Wenche Berntsen
Instituut:	MMI (Deel 1 van MMI onderzoeken, zie 2007 & 2008 & 2010)
Contact:	Hakon Kavli bij MMI
Jaar:	2005 (mei en juni)
Populatie:	Noren van 15+ met een vaste of mobiele telefoon.
Respondenten (rate):	3135 (67,4% van de mensen die adresgegevens gaven. Totale respons zal rond de 20-25% liggen, aldus 2007 rapport)
Instrument:	CPGI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI (3+) 5,5%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI (3+) LY: 5,5%*0,58*53 =1,7%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	CPGI (8+) 1,9% CPGI (1+) 16,9%
Deelname kansspelen (LY):	Niet in het rapport gevonden (Verwijst naar 95,8%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in het rapport gevonden
Afname van screen:	Self report on paper
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	A survey of Norwegians' attitudes to gambling and gambling habits.
Online deelname (LY):	3% (minimaal)
Bron:	Kavli, H., & Berntsen, W. (2005). Underskelse om pengespill. Spillvaner og spilleproblemer i befolkningen. Oslo.

Kerncijfers Noorwegen 2007 (SINTEF)	
Naam:	Gambling behavior and gambling problems in Norway 2007 Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007
Auteurs:	Inger Johanne Bakken, Götestam, Grawe, Wenzel & Øren.
Instituut:	SINTEF, data collection was financed by the Norwegian Gaming and Foundation Authority
Contact:	Bakken: inger-bakken@sintef.no
Opmerking:	Dit onderzoek is gelijk aan het onderzoek uit 2008 en gekoppeld aan het onderzoek uit 2002.
Jaar:	2007 Januari - maart
Populatie:	Noren 16-74
Respondenten (rate):	3,482 (36,1%)
Instrument:	NODS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	NODS (3+) 0,7%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	NODS (3+) – LY 0,7 * 1,19 * 0,53 = 0,4%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	NODS (1+) = 3,5 (lifetime = 6,3) NODS (3+) = 0,7 (lifetime = 1,7) NODS (5+) = 0,3 (lifetime = 0,6)
Deelname kansspelen (LY):	67,9
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	-
Afname van screen:	self-completion questionnaire, 9,5% online

Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Gambling Survey (onbekend?)
Online deelname (LY):	3,3%
Bron:	Øren, A., & Bakken, I. J. (2007). *Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007*.

Kerncijfers Noorwegen 2007 (MMI)	
Naam:	Spillevaner og spilleproblemer I den norske befolkningen
Auteurs:	Kavli, Hakon
Instituut:	Synovate MMi voor NorskTipping
Contact:	Kavli
Opmerking:	Deel 2 van MMI onderzoeken, zie 2005 & 2008 & 2010.
Jaar:	2007, mei en juni
Populatie:	Alle noren met een telefoon (vast of mobiel) tussen 15 en 74.
Respondenten (rate):	3002 (22%)
Instrument:	CPGI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI (3+) = 4,3%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI (3+) –LY 4,3 * ,58 * ,53 = 1,3%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	CPGI (1+) = 14,8% CPGI (8+) = 1,7%
Deelname kansspelen (LY):	Niet in het rapport gevonden. (Verwijst naar 93,7%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in het rapport gevonden.
Afname van screen:	Self-completion questionnaire.
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	A survey of Norwegians' attitudes to gambling and gambling habits.
Online deelname (LY):	3% (minimaal)
Bron:	Kavli, H. (2007). *Spillevaner og spilleproblemer i den norske*. Oslo.

Kerncijfers Noorwegen 2008 (SINTEF)	
Naam:	SINTEF rapport, pengespill og pengespillproblemer I Norge 2008
Auteurs:	Bakken, I. J. & Weggeberg, H.
Instituut:	SINTEF Helse, voor *lotteri- og stiftelsestilsynet.*
Contact:	
Opmerking:	Aansluiting op het onderzoek uit 2002/3 van lund en nordlund en van 2007 (engelse titel).
Jaar:	2008 (zomer)
Populatie:	16-74
Respondenten (rate):	3436 (35%)
Instrument:	NODS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	NODS (3+) = 0,8
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	NODS (3+)-LY 0,8 * 1,19 * 0,53 = 0,5%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	NODS (1+) = 3,1 NODS (5+) = 0,6
Deelname kansspelen (LY):	77% (88% life)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in rapport
Afname van screen:	Self-completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Niet direct benoemd, maar de titel betreft gokken.
Online deelname (LY):	5,4% gokt online via foreign operatiors.
Bron:	Bakken, I. J., & Weggeberg, H. (2008). *Pengespill og pengespillproblemer i Norge 2008*.

Kerncijfers Noorwegen 2008 (MMI)	
Naam:	Spillevaner og spilleproblemer I befolkningen 2008
Auteurs:	Kavli, H. & Torvik, F. A.
Instituut:	Synovate MMi
Contact:	Kavli
Opmerking:	Deel 3 van MMI onderzoeken, zie 2005 & 2007 & 2010.
Jaar:	2008, mei en juni
Populatie:	Noors sprekenden met een telefoon van 15 jaar tot 74 jaar.
Respondenten (rate):	3165 (23%)
Instrument:	CGPI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI (3+) = 3,6% (Williams e.a. hanteren hier 4,0%, volgens rapport moet het 3,6% zijn, zie p 47-48)
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI (3+) – LY: 3,6 * .58 * ,53 = 1,1%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	CPGI (8+) 1,3% CPGI (1+) 14,6%
Deelname kansspelen (LY):	Niet in het rapport gevonden (Verwijst naar 92,7%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in het rapport gevonden
Afname van screen:	Self-completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	A survey of Norwegians' attitudes to gambling and gambling habits.
Online deelname (LY):	3% (minimaal)
Bron:	Kavli, H., & Torvik, F. A. (2008). *Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen 2008* (pp. 0–75).

Kerncijfers Noorwegen 2009 (follow up)	
Naam:	Endringer I den norske befolkningens pengespillvaner og pavirkning av spilleautomatforbudet.
Auteurs:	Øren, A. & Leistad, L.
Instituut:	SINTEF
Contact:	
Opmerking	LET OP, DIT IS EEN FOLLOW UP ONDERZOEK. Dit onderzoek wordt gekoppeld aan het onderzoek uit 2002 en is een vervolgstudie op de respondenten uit 2007 en 2008 van SINTEF.
Jaar:	2009 (november-december
Populatie:	Mensen die in 2007 en 2008 al aan het onderzoek meededen.
Respondenten (rate):	2537 (67%)
Instrument:	NODS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	Niet gerapporteerd, alleen relatief
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	-
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	Niet gerapporteerd, alleen relatief
Deelname kansspelen (LY):	71% (lifetime 94%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet gerapporteerd
Afname van screen:	Self-completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Vervolgonderzoek naar gokken
Online deelname (LY):	Niet gerapporteerd.
Bron:	

Kerncijfers Noorwegen 2010 (MMI)	
Naam:	Spillevaner og spilleproblemer I befolkningen 2010
Auteurs:	Pran, K. R.& Ukkelberg, A.
Instituut:	Synovate MMi (met geld van Norsk Tipping)
Contact:	Kristin Rogge Pran
Opmerking:	Deel 4 van MMI onderzoeken, zie 2005 & 2007 & 2008
Jaar:	2010, derde kwart van dat jaar ipv tweede.
Populatie:	Noors sprekenden met een telefoon van 15 jaar tot 74 jaar.
Respondenten (rate):	3089 (14%)
Instrument:	PGSI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	PGSI (3+) = 4,4 %
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	PGSI (3+) – LY: 4,4 * ,58 * ,53 = 1,35%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	PGSI (8+) = 2,1 % PGSI (1+) = 13,0 %
Deelname kansspelen (LY):	Niet in het rapport gevonden (Verwijst naar 87,5%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in het rapport gevonden
Afname van screen:	Self-completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	A survey of Norwegians' attitudes to gambling and gambling habits.
Online deelname (LY):	3% (minimaal)
Bron:	Pran, K. R., & Ukkelberg, A. (2010). *Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen 2010* (pp. 0–94).

Kerncijfers Noorwegen 2013 (Universiteit Bergen)	
Naam:	Omfang av penge- og dataspillproblemer I Norge 2013
Auteurs:	Pallesen, Hauss, Mentzoni, Molde & Morken
Instituut:	Universiteit Bergen, institutt for samfunnspsykologi
Contact:	
Jaar:	2013 (najaar)
Populatie:	Noors sprekenden 16-74 jaar
Respondenten (rate):	10 081 (43,6%)
Instrument:	CPGI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI (3+) = 3,0
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI (3+) – LY: 3,0*0,58*0,53=0,92%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	CPGI (1+) = 10,8 CPGI (8+) = 0,6
Deelname kansspelen (LY):	59,1%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in rapport gevonden
Afname van screen:	Self completion questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Gok onderzoek
Online deelname (LY):	16,8%
Bron:	Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R. A., Molde, H., & Morken, A. M. (2014). *Omfang av penge- og dataspillproblemer I Norge 2013*. Bergen.

Kerncijfers Italië 2007 (IPSAD)	
Naam:	Complex factors and behaviors in the gambling population in Italy
Auteurs	Bastiani, Gori, Colasante, Siciliano, Capitanucci, Jarred & Malinaro.
Instituut:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs (IPSAD)
Contact:	Sabrina Molinaro.
Jaar:	2007
Populatie:	Bevolking 15-64 jaar
Respondenten (respons):	4.494 (35%)
Instrument:	CPGI
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	2,2%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI3+-LY: 2,2%*0,58=1,3%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	1+ = 8,3
Deelname kansspelen (LY):	42,1%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet gevonden
Afname van screen:	Self-report questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs
Online deelname (LY):	Niet gevonden.
Bron:	Bastiani, L., Curzio, O., Gori, M., Colasante, E., Siciliano, V., Panini, R., … Molinaro, S. (2010). *L'italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene "giocato" dal gioco*.

Kerncijfers Italië 2010-2011 (IPSAD)	
Naam:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs (IPSAD 2010-2011)
Auteurs	
Instituut:	IPSAD
Contact:	
Jaar:	2010-2011
Populatie:	15-64 jaar
Respondenten (rate):	5,292 (35%) 11.845
Instrument:	CPGI Lie/bet
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI = 5,6% (*0,447) => 2,6% L/B = 5,3% (*0,447) =>2,4%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI 3+-LY: 2,6*0,58=1,5%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	1+ = 16,8 (*0,447)=7,5% 8+ = 1,3 (*0,447)=0,6%
Deelname kansspelen (LY):	Niet gevonden
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet gevonden
Afname van screen:	Self-report questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs
Online deelname (LY):	Niet gevonden.
Bron:	Carboni, G. (2014). 10th European Conference on Gambling Studies and Policy. In: *Trend of Italian gambling and its social impact.*

Kerncijfers Italië 2013 (IPSAD)	
Naam:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs (IPSAD 2013)
Auteurs	
Instituut:	IPSAD
Contact:	
Jaar:	2013
Populatie:	15-64 jaar
Respondenten (rate):	
Instrument:	CPGI Lie/bet
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	CPGI = 1,9%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI 3+-LY: 1,9*0,58=1,1%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	-
Deelname kansspelen (LY):	-
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	-
Afname van screen:	Self-report questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Italian Population Survey Alcohol and other Drugs
Online deelname (LY):	Niet gevonden.
Bron:	Carboni, G. (2014). 10th European Conference on Gambling Studies and Policy. In: *Trend of Italian gambling and its social impact.*

Kerncijfers Italië 2008 (CIRMPA)	
Naam:	Problem gambling: prevalence, protection and risk factors)
Auteurs	Claudio Barbaranelli
Instituut:	CIRMPA = Centro Interuniversitario per la Ricerca sulla genesi e sullo sviluppo delle Motivazioni Prosociali e Antisociali, (Interuniversitair Centrum voor Onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van Antisociale en Pro-sociale Motivaties)
Contact:	Claudio barbaranelli: claudio.barbaranelli@uniroma1.it
Opmerking:	Op commissie van lottomatica, een gokbedrijf.
Jaar:	2008 (juni en juli)
Populatie:	Representatief voor de Italiaanse volwassen gokkers. 18-74 jaar.
Respondenten (rate):	2000
Instrument:	SOGS PGSI Kruising SOGS5+ en PGSI8+
Probleemgokkers in onderzoek (SOGS5+ en PGSI8+):	Kruising: 1,27%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	SOGS5+ /PGSI8+ - LY: 1.27 * (2.17+1.49)/2*0,74 = 1,7% NB: Williams heeft geen correctie uitgevoerd voor het type survey. Gambling Survey - geen weging – respons onbekend=> multiplier: 0,74
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	-
Deelname kansspelen (LY):	53%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	-
Afname van screen:	Self-report questionair
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Naar gokken
Online deelname (LY):	-
Bron:	Barbaranelli, C. (2008). *Problem gambling: prevalence, protection and risk factors* (pp. 1–18). Rome, Powerpoint presentatie.

Kerncijfers Italië 2010 (CIRMPA)	
Naam:	Estimating the prevalence of adult problem gambling in Italy
Auteurs	Claudio Barbaranelli
Instituut:	CIRMPA
Contact:	Claudio.barbaranelli@uniroma1.it
Opmerking:	Op commissie van lottomatica, een gokbedrijf
Jaar:	2010
Populatie:	Volwassen gokkers (afgelopen jaar).
Respondenten (rate):	1979 gokkers & 1000 online gokkers
Instrument:	SOGS & PGSI (kruising)
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	SOGS: 3,95% PGSI: 9,10% Kruising: 1,01%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	SOGS5+ /PGSI8+ - LY: 1,01 * (2,17+1,49)/2*0,74 = 1,37% SOGS3+-LY: 3,95*0,72*0,72=2,1% PGSI3+-LY: 9,10*0,58*0,74=3,9%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	SOGS 5+ = 2,05 PGSI 1+ = 20,34 PSGI 8+ = 2,17
Deelname kansspelen (LY):	57%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet genoemd in rapport.
Afname van screen:	Self-report questionair
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Naar gokken
Online deelname (LY):	7,2%
Bron:	Barbaranelli, C. (2010). 8th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues. In *Prevalence and Correlates of Problem Gambling in Italy* (pp. 1–26). Vienna.

Kerncijfers Italië 2012 (CIRMPA)	
Naam:	CIRMPA 2012
Auteurs	Claudio Barbaranelli
Instituut:	
Contact:	
Jaar:	2012
Populatie:	Volwassen gokkers (afgelopen jaar).
Respondenten (rate):	
Instrument:	SOGS PGSI Kruising
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	SOGS: PGSI: Kruising: 1,7%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	SOGS5+ /PGSI8+ - LY: 1,7* (2,17+1,49)/2*0,74 = 2,3%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	
Deelname kansspelen (LY):	47,3%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	
Afname van screen:	Self-report questionair
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Naar gokken
Online deelname (LY):	
Bron:	Barbaranelli, C., Vecchione, M., Fida, R., & Podio-guidugli, S. (2013). *Estimating the prevalence of adult problem gambling in Italy with SOGS and PGSI*, (28), 1–24.

Kerncijfers Verenigd Koninkrijk 1999 (BGPS)	
Naam:	Gambling behavior in Britain: results from the British Gambling Prevalence Survey (BGPS 199).
Auteurs:	Sproston, K.; Erens, B. & Orford, J.
Instituut:	The *National Centre for Social Research*
Contact:	-
Jaar:	1999 (September tot januari)
Populatie:	16+
Respondenten (rate):	7.680 (65%)
Instrument:	SOGS DSM-IV
Probleemgokkers (3+):	SOGS (3+): 2,1% DSM-IV (3+): 0,6% (0,4-0,8)
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	SOGS-PY: 2,1 * ,72 * ,76 = 1,15% DSM-IV-PY: 0,6 * 1,19 * ,76 = 0,5% Average = 0.85%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	SOGS (5+) is 0,8% (0,6-1,0) DSM-IV (1+): 3,5% DSM-IV (5+): 0,2%
Deelname kansspelen (LY):	72%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	46% (exclusief National Lottery Draw)
Afname van screen:	self-completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Gambling Survey
Online deelname (LY):	Geen goede data.
Bron:	Sproston, K., Erens, B., & Orford, J. (2000). *Gambling behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey.*

Kerncijfers Verenigd Koninkrijk 2007(BGPS)	
Naam:	British Gambling Prevalence survey 2007
Auteurs:	Hearther Wardle, Kerry Sproston, Jim Orford, Bob Erens, Mark Griffiths, Rebecca Constantine & Sarah Pigott.
Instituut:	National Centre for Social Research
Contact:	Sue Johnson
Jaar:	2007 (September tot maart)
Populatie:	16+ van privaat wonende mensen (geen geïnstitutionaliseerden)
Respondenten (rate):	9003 (52% response rate)
Instrument:	DSM IV & PGSI
Probleemgokkers (3+):	DSM-IV (3+) 0,6% (95%CI 0,5-0,8) PGSI 3+ = 1,9
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	PGSI 3+-LY: 1,9 *.58 * .76 = 0.8% DSM-IV3+-LY: 0.6 *1.19 * .76 = 0.5% Average = 0.7%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	DSM-IV 1+ =5,2 DSM-IV 5+ = 0,3 PGSI (8+) 0,5%
Deelname kansspelen (LY):	68%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	48% (exclusief National Lottery Draw)
Afname van screen:	individual questionnaire (which could be filled in online, or as a self-completion booklet)
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Gambling survey
Online deelname (LY):	6%
Bron:	Wardle, H., Sproston, K., Orford, J., Erens, B., Griffiths, M., Constantine, R., & Pigott, S. (2007). *British Gambling Prevalence Survey 2007.*

Kerncijfers Verenigd Koninkrijk 2010 (BGPS)	
Naam:	British Gambling prevalence survey 2010
Auteurs:	Heather Wardle, Alison Moody, Suzanne Spence, Jim Orford, Rachel Volberg, Dhriti Jotangia, Mark Griffiths, David Hussey and Fiona Dobbie
Instituut:	National centre for social research for The Gambling Commission
Contact:	-
Jaar:	2009-2010 (November-juni)
Populatie:	Engeland, Schotland, Wales. 16+ in private huishoudens.
Respondenten (rate):	N = 7756 (47%)
Instrument:	DSM-IV PGSI
Probleemgokkers (3+):	DSM-IV 3+ 0,9% (95%CI 0,7-1,2) PGSI 3+ = 2,5%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	CPGI3+-LY: 2.5 * .58 = 1.4% DSM-IV3+-LY: 0.9 * 1.19 = 1.1% Average = 1.3%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	DSM-IV 1+ = 5,0% DSM-IV 5+ = 0,4% PGSI 8+ 0,7% (95%CI 0,5-1,0)
Deelname kansspelen (LY):	73%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	56% (exclusief National Lottery Draw)
Afname van screen:	Self completion questionaire (digitaal)
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Leisure Survey
Online deelname (LY):	7%
Bron:	Wardle, H., Moody, A., Spence, S., Orford, J., Volberg, R., Jotangia, D., … Hussey, D. (2010). *British Gambling Prevalence Survey 2010*.

Kerncijfers Engeland 2012 (Health Survey)	
Naam:	Health survey for England 2012: Health, social care and lifestyles
Auteurs:	*Heather Wardle, Carla Seabury*
Instituut:	National Centre for social Research
Contact:	-
Jaar:	2012 (januari tot December)
Populatie:	16+ in private huishoudens in Engeland.
Respondenten (rate):	8291 respondenten (56%)
Instrument:	DSM-IV 3+ PGSI 8+
Probleemgokkers (3+):	DSM-IV 0,5% PGSI 1,4%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	DSM-IV 3+-LY: 0,5*1,19=0,6% PGSI3+-LY: 1,4*0,58=0,8% Average: 0,7%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	PGSI 8+ = 0,35%
Deelname kansspelen (LY):	64,5%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	43% (exclusief National Lottery Draw)
Afname van screen:	self-completion questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Health Survey
Online deelname (LY):	7% (m. 10%, v. 4%)
Bron:	Wardle, H., & Seabury, C. (2013). *Gambling behaviour. In Health Survey for England. Health, social care and lifestyles. Summary of key findings* (Vol. 1, pp. 1–33).

Kerncijfers Engeland and Schotland 2012 (Health Survey)	
Naam:	Gambling behavior in England and Scotland. Findings from the Health Survey for England 2012 and Scottish Health Survey 2012
Auteurs:	Heather Wardle, Carla Seabury, Hashim Ahmed, Colin Payne, Christos Byron, Joan Corbett, Rosie Sutton
Instituut:	National Centre for Social Research voor The Gambling Commission
Contact:	-
Jaar:	2012 (verschillende maanden)
Populatie:	16+ in private huishoudens in Engeland en Schotland. (dus geen gevangenen, maar ook geen studenten op studiehallen)
Respondenten (rate):	11.536 (56%)
Instrument:	DSM-IV PGSI
Probleemgokkers (3+):	DSM-IV = 0,5% (0,3-0,7) PGSI 3+ = 1,5%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	DSM-IV 3+-LY: 0,5*1,19=0,6% PGSI3+-LY: 1,5*0,58=0,9% Average: 0,7%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	DSM-IV 1+ = niet in rapport DSM-IV 5+ = niet in rapport PGSI 8+ = 0,4%
Deelname kansspelen (LY):	65% (m. 68|V. 62)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	43% (m. 46|V. 40) exclusief National Lottery
Afname van screen:	Self completion questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Health Survey
Online deelname (LY):	% (m. 11|V. 4) Online (excl. NatLot)
Bron:	Wardle, H. (2012). Gambling. In *The Scottish Health Survey*.

Kerncijfers Schotland 2012 (Health Survey)	
Naam:	The Scottish Health survey, 2012 edition
Auteurs:	Editors: Lisa Rutherford, Stephen Hinchliffe and Clare Sharp. Principal authors: Catherine Bromley, Shanna Dowling, Linsay Gray, Stephen Hinchliffe, Tracey Hughes, Alastair Leyland, Judith Mabelis & Heather Wardle
Instituut:	National statistics (Scotland)
Contact:	-
Jaar:	2012 (maanden ? - ?)
Populatie:	Schotten 16+ in private huishoudens
Respondenten (rate):	4815 (56%)
Instrument:	DSM-IV PGSI
Probleemgokkers (3+):	DSM-IV 0,7% (1,4 man; 0,1 vrouw) PGSI 3+ = 1,7%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	DSM-IV 3+-LY: 0,7*1,19=0,8% PGSI3+-LY: 1,7*0,58=1,0% Average: 0,9%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	DSM-IV 1+ = Niet in rapport DSM-IV 5+ = Niet in rapport PGSI 0,7% (1,4 man; 0,2 vrouw)
Deelname kansspelen (LY):	71% (Man 74%; vrouw 67%)
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	45% (exclusief National Lottery Draw)
Afname van screen:	self-completion questionaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Health Survey

Online deelname (LY):	8%
Bron:	Wardle, H. (2012). Gambling. In *The Scottish Health Survey*

Kerncijfers Denemarken 2005 (SFI)	
Naam:	Ludomani I danmark
Auteurs:	Bonke & Borregaard
Instituut:	Socialforskningsinstituttet (SFI). (Danish National Institute of Social Research.)
Contact:	-
Jaar:	2005 (aug-dec)
Populatie:	18-74, woonachtig te denemarken.
Respondenten (rate):	8153 (70%)
Instrument:	NODS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	NODS 3+ = 0,4%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	DSM-IV-PY: 0,4 * 1,19 * 1,44 * ,76 = 0,5%
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	NODS 1+ = 2,3% NODS 5+ = 0,1%
Deelname kansspelen (LY):	77%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet in rapport gevonden
Afname van screen:	Telefonisch (klein aantal face-to-face)
Hoe wordt het onderzoek genoemd	
Online deelname (LY):	8,3%
Bron	Bonke, J., & Borregaard, K. (2006). Ludomani i Danmark. Ubredelsen af pengespil og problemspillere. Gambling in Denmark. The prevalence of gambling and problem gamblers] (Rep. No. 06:12). Copenhagen: Institute of Social Research.

Kerncijfers Denemarken 2010 (Health Survey)	
Naam:	Danish National Health Survey
Auteurs:	Christensen, A. I., Ekholm, O. et. al.
Instituut:	National Institute of Public Health at the University of Southern Denmark
Contact:	-
Jaar:	2010 (feb-april)
Populatie:	16+
Respondenten (rate):	14,670 (62,7%)
Instrument:	Lie/bet questionnaire
Probleemgokkers in onderzoek:	0,8% afgelopen jaar 2,0% lifetime
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	Lie/bet questionnaire: 0,8% NB Geen standaardisatie toegepast op gebruik van deze screener. Andere vermenigvuldigingsfactoren staan hier op 1.
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	Niet van toepassing
Deelname kansspelen (LY):	Niet gevonden in de rapporten
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	Niet gevonden in de rapporten
Afname van screen:	Self-administered questionnaire
Hoe wordt het onderzoek genoemd:	Danish Health and morbidity survey
Online deelname (LY):	Niet gevonden in de rapporten
Bron:	Christensen, A. I., Ekholm, O., Glümer, C., Andreasen, A. H., Hvidberg, M. F., Kristensen, P. L., … Juel, K. (2012). The Danish National Health Survey 2010. Study design and respondent characteristics. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(4), 391–7.

Kerncijfers Denemarken 2014 (Gambling Survey)	
Naam:	Danskernes spil om penge 2014
Auteurs:	-
Instituut:	*Bjerg Kommunikation* & *Megafon* van het *Center for Ludomani*
Contact:	-
Jaar:	2014
Populatie:	18+, woonachtig te denemarken.
Respondenten (rate):	1000 (44%)
Instrument:	NODS
Probleemgokkers in onderzoek (3+):	NODS 3+ = 2,98%
Gestandaardiseerde prevalentie probleemgokken	NODS 3+ LY: 2,98*1,19*1,44*0,53
Probleemgokkers bij andere afkappunten:	NODS 1-2: 4,57% at- risk NODS 3-4: 1,89% probleemspeler NODS 5+: 1,09% pathologisch gokker
Deelname kansspelen (LY):	74%
Deelname kansspelen (LY) (short odds):	-
Afname van screen:	Telefonisch
Hoe wordt het onderzoek genoemd	Gambling Study
Online deelname (LY):	Tenminste 19%
Bron:	(Bjerg Kommunikation). (2014). *Befolkningsundersøgelse: danskernes spil om penge 2014*. Kopenhavn, Bjerg Kommunikation.

BIJLAGE 7: STANDAARDISATIE PREVALENTIECIJFERS

In de studie van Williams e.a. (2012) worden onderstaande vermenigvuldigingsfactoren gebruikt om tot een standaardisering van de prevalentiecijfers van kansspelverslaving te komen. Er worden vier typen vermenigvuldigingsfactoren toegepast:

1. Op basis van de gebruikte *screener* (CPGI, SOGS, DSM-IV *screeners*);
2. Op basis van het tijdsframe. *Life- time* cijfers worden geconverteerd naar het afgelopen jaar;
3. Op basis van de manier waarop de vragenlijst is afgenomen (telefonisch of zelf invullen) en het toepassen van correctieprocedures en de respons;
4. Op basis van de manier waarop de survey wordt gepresenteerd (als *Gambling Survey* of als een *Health Survey*) en het toepassen van correctieprocedures en de respons.

Onderstaande tabellen zijn overgenomen uit Williams e.a. (2012).

Tabel 17 Instrument Multiplication Factors Required to Produce a PPGM Rate of Problem Gambling.

Canadian Problem Gambling Index (CPGI) 3+	0.58
Canadian Problem Gambling Index (CPGI) 8+	2.17
South Oaks Gambling Screen – Past Year (SOGS) 3+	0.72
South Oaks Gambling Screen – Past Year (SOGS) 5+	1.49
DSM-IV – Past Year (NODS-PY, DSM-IV-MR, DIGS-PY, DIS-IV-PY) 1+	0.45
DSM-IV – Past Year (NODS-PY, DSM-IV-MR, DIGS-PY, DIS-IV-PY) 3+	1.19
DSM-IV – Past Year (NODS-PY, DSM-IV-MR, DIGS-PY, DIS-IV-PY) 5+	2.60
Note. Studies that have used the DSM-III, DSM-III-R, or operationalizations of the DSM-III/III-R (e.g., DIS) to identify 'pathological gambling' are given the same conversion weight used to convert a DSM-IV 5+ rate to a PPGM rate. However, the validity of the resulting figure is unknown, as the DSM-III and III-R criteria are somewhat different from the DSM-IV. Compounding this problem is that the most common operationalization of the DSM-III (i.e., DIS-III) only uses four questions, whereas the DSM-III actually has eight criteria. (By comparison, the DIS-IV uses 13 questions to map unto 10 DSM-IV criteria). Consequently, the standardized rates for DSM-III and III-R studies are reported in the Appendices, but are not included in the Tables or the overall analysis.	

Tabel 18. Multiplication Factors for Conversion of SOGS-L 3+ to SOGS-PY 3+ or DSM-IV-L 3+ to DSM-IV-PY 3+.

National Study Conducted Prior to 2000	.53
National Study Conducted in 2000 or later	.44
Australian State/Territorial Study Conducted Prior to 2000	.60
Australian State/Territorial Study Conducted in 2000 or later	.51
Canadian Provincial Study Conducted Prior to 2000	.67
Canadian Provincial Study Conducted in 2000 or later	.58
U.S. State Study Conducted Prior to 2000	.60
U.S. State Study Conducted in 2000 or later	.51
Note. When a 'lifetime' frame is not explicitly mentioned in the administration of a DSM-IV based instrument, the obtained rates are presumed to be more reflective of 'current' behaviour and are reported as 'past year' prevalence (because 7/10 DSM-IV items use present tense descriptors).	

Tabel 19 Administration Modality Correction Weights.

Telephone Administration; No Evidence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate < 45%	2.18
Telephone Administration; No Evidence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate 45% - 75% or Unknown[14]	1.59
Telephone Administration; Presence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups (regardless of Response Rates) OR Absence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups but with Response Rate > 75%	1.44
Self-Administered survey that is mailed-in or completed online (not online panel); All Response Rates	1.00
Note 1. If the administration modality is unknown (i.e., not indicated in the report), then no multiplication factor is applied and the multiplication factor for the Survey Description (see next section) is also not applied. The reason for this is that these two weightings typically offset each other. Note 2. The survey is presumed not to have applied corrective procedures to avoid sampling biases if stratification or post-hoc weighting is not mentioned in the report.	

Tabel 20 Survey Description Correction Weights. "Gambling Survey" or Survey

Description Unknown; No Evidence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate < 45%	0.51
"Gambling Survey" or Survey Description Unknown; No Evidence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate 45% - 75% or Unknown	0.74
"Gambling Survey" or Survey Description Unknown; Presence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate < 45%	0.53
"Gambling Survey" or Survey Description Unknown; Presence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate 45% - 75% or Unknown	0.76
"Gambling Survey" or Survey Description Unknown; Presence or Absence of Corrective Procedures to Avoid Undersampling of High Risk Groups; Response Rate > 75%	1.00
Note 1. The survey is presumed to be described as a 'gambling survey' if survey description is not specifically mentioned in the study report and the survey was intended primarily to establish the prevalence of gambling and problem gambling. Note 2. The survey is presumed not to have applied corrective procedures to avoid sampling biases if stratification or post-hoc weighting is not mentioned in the report.	

BIJLAGE 8: REGULERING ONLINE KANSSPELEN IN EUROPA

België

De Wet op de Kansspelen van 1999 verbiedt het aanbieden van kansspelen in België, tenzij hier een vergunning voor is verleend.[188] Op 1 januari 2011 trad de herziening van de wet in werking om aanbieders ook de mogelijkheid te geven tot het aanbieden van kansspelen op afstand.[189] In de wet is gekozen voor een systeem van aanvullende vergunningen: uitbaters van casino's, speelhallen en wedwinkels kunnen hun diensten uitbreiden met een online aanbod.[190]

In de Belgische regelgeving is een maximum aantal vergunningen per categorie vastgesteld.[191] De *Kansspelcommissie* beslist over het toekennen van deze vergunningen. Daarnaast fungeert zij als controleorgaan en heeft zij de bevoegdheid een administratieve sanctie op te leggen wanneer een vergunninghouder de kansspelwet overtreedt en er wordt afgezien van strafrechtelijke vervolging.[192] Per juli 2014 waren er voor online casinospelen zeven vergunningen verleend,[193] voor speelhallen 33[194] en voor wedkantoren zestien.[195] Er is hiermee geen sprake van een monopoliesysteem op de Belgische markt.

De Wet op de Kansspelen is een strafwet: bij exploitatie van kansspelen op afstand zonder voorafgaande vergunning kan aanbieders een boete of een gevangenisstraf opgelegd worden.[196] De *Kansspelcommissie* houdt een zwarte lijst bij van illegale gokwebsites. Niet alleen aanbieders, maar ook spelers zijn strafbaar wanneer zij gebruik maken van een van deze websites.[197]

Bulgarije

In 2012 werd een nieuwe kansspelwet aangenomen door het Bulgaarse parlement. De eerdere wet van 1999 bevatte een uitputtende lijst van kansspelen die – mits met voorafgaande vergunning - aangeboden mochten worden.[198] De nieuwe kansspelwet maakte het mogelijk om kansspelen, uitgezonderd 'raffles' en krasloten, ook op afstand aan te bieden.[199]

De *State Commission on Gambling*, onderdeel van het Bulgaarse Ministerie van Financiën, is verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen.[200] Er is geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat per spelcategorie kan worden verleend. Er is dan ook geen sprake van een monopolie met betrekking tot kansspelen op afstand.[201]

---

[188] *Wet op de Kansspelen, de Weddenschappen, de Kansspelinrichtingen en de Bescherming van de Spelers*, art. 4.

[189] Vereniging voor Alcohol- en Andere Drugsproblemen, 'Wetgeving over Gokken' <http://www.vad.be/alcohol-en-andere-drugs/wetgeving/gokken.aspx> (12 september 2014).

[190] *Wet op de Kansspelen, de Weddenschappen, de Kansspelinrichtingen en de Bescherming van de Spelers*, art. 25.

[191] *Koninklijk Besluit* 43/3, 22 december 2010.

[192] Kansspelcommissie, 'Bevoegdheden – Vergunningen en Sancties' <http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/commission/licence/> (12 september 2014).

[193] Kansspelcommissie, 'Officiële lijst van de Kansspelcommissie – Vergunningen A+' <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Ax.pdf> (12 september 2014).

[194] Kansspelcommissie, 'Officiële lijst van de Kansspelcommissie - Vergunningen B+' <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Bx.pdf> (12 september 2014).

[195] Kansspelcommissie, 'Officiële lijst van de Kansspelcommissie - Vergunningen F1+' <http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/F1x.pdf> (12 september 2014).

[196] *Wet op de Kansspelen, de Weddenschappen, de Kansspelinrichtingen en de Bescherming van de Spelers*, art. 63.

[197] *Wet op de Kansspelen, de Weddenschappen, de Kansspelinrichtingen en de Bescherming van de Spelers*, art. 64.

[198] A. Chatalbashev, Boyanov & Co., 'Bulgaria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 39.

[199] *Закон за хазарта (Gambling Act)*, art. 41.

[200] Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria, 'State Commission on Gambling' <http://www.dkh.minfin.bg/en/page/2> (12 september 2014).

[201] A. Chatalbashev, Boyanov & Co., 'Bulgaria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 39.

Cyprus

Kansspelen op afstand waren tot voor kort ongereguleerd in Cyprus.[202] Hoewel onder eerdere wetgeving een duidelijk verbod op offline kansspelen gold, leken kansspelen op afstand buiten de gehanteerde definities te vallen. Hierdoor was het praktisch onmogelijk voor de Cypriotische autoriteiten om effectief op te treden tegen aanbieders van kansspelen op afstand.[203] Met de inwerkingtreding van de *Betting Act* van 2012 is hier echter verandering in gekomen. Onder de nieuwe wetgeving zijn de meeste online kansspelen verboden. Het is slechts mogelijk om voor het aanbieden van sportweddenschappen en loterijen via het internet een vergunning te verkrijgen.[204]

Met de *Betting Act* van 2012 is ook een toezichthouder opgericht, de Cypriotische kansspelautoriteit (*Εθνική Αρχή Στοιχημάτων*).[205]

Duitsland

Duitsland heeft een federale staatsstructuur. Er zijn federale wetten die binnen het gehele grondgebied gelden, maar deelstaten hebben ook de bevoegdheid om eigen wetgeving aan te nemen op bepaalde onderwerpen.[206] Onder het *Staatsvertrag zum Glücksspielweisen in Deutschland* van 2008 was er een basisverbod op kansspelen, waaronder ook het organiseren van kansspelen op afstand.[207] Na kritiek op het Duitse kansspelbeleid vanuit een uitspraak van het Europese Hof van Justitie[208] namen vijftien van de zestien deelstaten nieuwe wetgeving aan. In het *Staatverstrag zum Glücksspielweisen in Deutschland* van 2012 is het basisverbod gehanteerd. Wel is voorzien in de mogelijkheid om een maximum aantal van twintig vergunningen te verlenen voor het aanbieden van sportweddenschappen.[209] Het *Hessische Ministerium des Innern und für Sport* is aangewezen als vergunningsverlener.

Deelstaat Schleswig-Holstein nam in januari 2012 een eigen liberale kansspelwet aan, waardoor het mogelijk was voor aanbieders om een vergunning te verkrijgen voor de meeste kansspelen op afstand. Hoewel er enkele tientallen vergunning onder deze deelstaatwetgeving zijn verleend,[210] sloot Schleswig-Holstein zich in 2013 als laatste deelstaat aan bij het nieuwe *Staatsvertrag*. Hiermee is de deelstaatwetgeving vervallen – echter, aanbieders met een Schleswig-Holstein vergunning kunnen gedurende de zesjarige looptijd hiervan kansspelen op afstand blijven aanbieden.[211]

Estland

Kansspelen op afstand zijn gelegaliseerd in Estland sinds 2010.[212] Onder de kansspelwet (*Hasartmänguseadus)* mogen aanbieders slechts met een voorafgaand verkregen vergunning kansspelen aanbieden.[213] Er zijn geen restricties met betrekking tot het soort kansspelen dat aangeboden mag worden. Wel zijn er in het kader van

---

[202] GamingZion, 'Online gambling sites in Cyprus' <http://gamingzion.com/cyprus> (12 september 2014).

[203] C.O. Ioannides & D.K. Schollenberger, 'Gambling Regulation in Cyprus: The Betting Act 2012', *World Online Gambling Law Report,* volume 11, editie 11, november 2012.

[204] D. Katz, 'Cyprus Passes Online Gambling Bill; Poker Banned, Sports Betting Allowed' <http://www.pocketfives.com/articles/cyprus-passes-online-gambling-bill-poker-banned-sports-betting-allowed-587540/> (14 september 2014).

[205] Εθνική Αρχή Στοιχημάτων, 'Καλώς Ήλθατε στο Διαδικτυακό μας Τόπο' <www.nba.com.cy> (14 september 2014).

[206] E-Justice, 'Nationaal recht – Duitsland' <https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-maximizeMS-nl.do?member=1> (14 september 2014).

[207] *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag),* sectie 4, para. 4.

[208] HvJ EU 8 september 2010, C-46/08 (*Carmen Media)*.

[209] P. Schwartbart & M. Wenger, 'Uncertainty in Germany', *iGamingBusiness,* editie 76, september/oktober 2012.

[210] P. Voigt, 'Gambling Law in Germany' <http://www.taylorwessing.com/fileadmin/files/docs/TWPlay_Gambling-law-in-Germany.pdf> (14 september 2014).

[211] P. Voigt, 'Gambling Law in Germany' <http://www.taylorwessing.com/fileadmin/files/docs/TWPlay_Gambling-law-in-Germany.pdf> (14 september 2014).

[212] K. Lepasepp & M. Miidla, 'Amending the regulation of online gambling in Estonia', *World Online Gambling Law Report,* volume 12, editie 8, augustus 2013, p. 15.

[213] *Hasartmänguseadus (Gambling Act)*, para 9.

de bescherming van spelers specifieke (technische) vereisten gesteld voor het aanbieden van kansspelen op afstand.[214]

Maksu- ja Tolliameti,[215] de belastingautoriteit van Estland, is de aangewezen toezichthouder en verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen. Op dit moment zijn er vergunningen verleend aan achttien aanbieders van kansspelen op afstand.[216] *Maksu- ja Tolliameti* treedt daarnaast op tegen illegaal aanbod van kansspelen op afstand. Een voorbeeld van een handhavingsmethode die hiervoor ingezet wordt is het blokkeren van websites: op 30 juli 2014 waren er in totaal 1,027 domeinnamen geblokkeerd.[217]

Finland

Finland was een van de eerste Europese landen die kansspelen op afstand reguleerden. In 1996 werd een vergunning verleend aan *Veikkaus Oy* om online kansspelen aan te bieden. Onder de Finse kansspelwet worden kansspelen op afstand niet beschouwd als aparte categorie spel, maar als een distributie kanaal.[218]

Het kansspelbeleid van Finland is gebaseerd op een oligopolie. In de wet op de kansspelen worden de aanbieders genoemd die een exclusief recht op het aanbieden van kansspelen hebben: *Veikkaus Oy* voor loterijen en weddenschappen, *RAY* voor speelautomaten en casinospelen en *Fintoto Oy* voor totalisator spellen.[219]

De kansspelmarkt wordt gereguleerd door het Finse Ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met *Poliisihallitus*, het administratieve orgaan van de nationale politiemacht.[220]

Frankrijk

Voorheen was het toegestane kansspelaanbod in Frankrijk beperkt tot een loterij en paardenraces, aangeboden door respectievelijk *Groupe Française des Jeux* en *Pari-Mutuel Urbain*, beiden bedrijven in staatseigendom. Nieuwe wetgeving in 2010 bracht hier verandering in.[221] De nieuwe wet stelt de markt open voor private aanbieders en maakt het mogelijk een vergunning te verkrijgen voor het online aanbieden van sportweddenschappen, het wedden op paardenraces en poker. Andere kansspelen op afstand blijven verboden.[222]

Toezichthouder op kansspelen op afstand is *l'Autorité de regulation des jeux en ligne (L'ARJEL)*, een onafhankelijk bestuursorgaan.[223] Zij is ook verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen. Vanuit de Franse kansspelwetgeving is er geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen. Op dit moment zijn er echter slechts achttien vergunningen verleend.[224]

---

[214] *Hasartmänguseadus (Gambling Act)*, para 52-58.

[215] Maksu- ja Tolliameti, 'Organisation of remote gambling' <http://www.emta.ee/index.php?id=32455> (16 september 2014).

[216] Maksu- ja Tolliameti, 'Eestis litsentsi omavad hasartmängu korraldajad' < http://www.emta.ee/index.php?id=32822> (16 september 2014).

[217] Maksu- ja Tolliameti, 'Blokeeritud ebaseadusliku kaughasartmängu serverite domeeninimed' <http://www.emta.ee/public/Kontroll/MTA_must_nimekiri_30.07.2014.pdf> (16 september 2014).

[218] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 42.

[219] *Arpajaislaki (Lotteries Act)*, para 11.

[220] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 40.

[221] Online Casino City, 'France' <http://online.casinocity.com/jurisdictions/france/> (11 september 2014).

[222] Autorité de régulation des jeux en ligne, 'Jeux & Paris Autorisés' <http://www.arjel.fr/-Jeux-et-paris-autorises-.html> (11 september 2014).

[223] *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne,* n. 2010-476, art. 34.

[224] Autorité de régulation des jeux en ligne, 'Liste des opérateurs agréés' < http://www.arjel.fr/-Operateurs-agrees-.html> (11 september 2014).

Griekenland

In 2002 voerde Griekenland een verbod in op kansspelen buiten casino's. Ook kansspelen op afstand waren onder deze regelgeving niet toegestaan.[225] Een nieuwe wet op de kansspelen bracht hier in 2011 verandering in: online kansspelen zijn toegestaan, mits hier een vergunning voor wordt verkregen.

Verantwoordelijk voor het verlenen van vergunning is de Griekse kansspelautoriteit.[226] Hoewel er enkele tientallen vergunningen werden verleend in 2011, werden deze een jaar later ingetrokken na de beslissing om het monopolie van *OPAP (Organismos prognostikon agonon podosfairou AE)* op kansspelen op afstand te verlengen.[227] *OPAP*, voor 34% in handen van de Griekse staat,[228] heeft nu tot 2020 het monopolie op online sportweddenschappen en tot 2030 op online casinospellen.

Hongarije

Hongarije heeft kansspelen op afstand in juli 2013 gereguleerd met een wet speciaal gericht op online gokken.[229] Toegestane spellen onder de wet zijn sportweddenschappen, casinospellen en poker.[230] Er kan een ongelimiteerd aantal vergunningen uitgegeven worden met een maximale looptijd van vijf jaar per keer. De Hongaarse belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitgifte van vergunningen.[231] Er zijn niet veel aanbieders op de markt: staatsbedrijf Szerencsejatek ZRT is een van de weinigen met een vergunning voor het aanbieden van online sportweddenschappen.[232]

Ierland

Ierland legaliseerde kansspelen op afstand in 2003.[233] De *Betting Act 1931* vormt de basis voor de Ierse kansspelwetgeving. Met de inwerkingtreding van de *Horse and Greyhound Racing Act* verdwenen die bepalingen uit de wet die het spelen van kansspelen aangeboden door aanbieders buiten Ierland strafbaar stelden. Dit maakte kansspelen op afstand in principe legaal, mits de aanbieder vanuit het buitenland opereerde. Er is dan ook geen vergunningensysteem in plaats in Ierland.[234]

Op korte termijn zal er met de inwerkingtreding van de *Betting Bill 2014* verandering komen in de huidige ongereguleerde situatie. Deze wet introduceert een vergunningensysteem voor uitbaters van online wedkantoren die hun diensten in Ierland aanbieden. Hierbij is het irrelevant of deze aanbieders ook een fysieke aanwezigheid op Iers grondgebied hebben.[235]

Kroatië

Kansspelen op afstand werden door aanpassingen in bestaande wetgeving in januari 2010 gelegaliseerd in Kroatië. Deze wijzigingen maken het slechts mogelijk voor bestaande uitbaters van 'bricks and mortar' kansspelen om hun diensten ook online aan te bieden. Daarnaast zijn de jaarlijkse kosten van een vergunning

---

[225] C.N. Couccoullis, 'A Brave New Gaming World in Greece', *European Gaming Lawyer* 2012.

[226] Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, 'Η Ε.Ε.Ε.Π.' <https://www.gamingcommission.gov.gr/index.php/el/taftotita-im/i-eeep-im> (14 september 2014).

[227] S. Stradbrooke, 'OPAP's Online Betting Monopoly Called into Question by European Commission' <http://calvinayre.com/2014/04/12/business/european-commission-questions-opap-betting-monopoly/> (14 september 2014).

[228] HvJ EU *Press Release* No 7/13, 24 januari 2013.

[229] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 58.

[230] A. Averill, 'Hungary: Proposed Gambling Law Modifications' <http://blog.dlapiper.com/gambling/entry/hungary_proposed_gambling_law_modifications> (5 september 2014).

[231] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 58.

[232] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 58.

[233] GamingZion, 'Online gambling sites in Ireland <http://gamingzion.com/ireland> (12 september 2014).

[234] House of Oireachtas, 'Betting (Amendment) Bill 2013: Second Stage (Continued)' <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2014011500039?opendocument>, p. 39 (12 september 2014).

[235] J. Kelly, 'Ireland's Betting Bill Notified to the European Commission', *World Online Gambling Law Report,* volume 13, editie 7, juli 2014.

ongeveer €400.000,-. Er zijn op dit moment slechts vijf online wedkantoren actief en één aanbieder van online loterijen – mogelijk vanwege het ‘bricks and mortar’ vereiste en de hoge financiële drempel.[236]
De belastingdienst, onderdeel van het Ministerie van Financiën, is in Kroatië toezichthouder op het naleven van de kansspelwetgeving. Zij geeft ook vergunningen uit aan aanbieders van kansspelen op afstand.[237]

Letland

Letland heeft kansspelen op afstand in 2003 gelegaliseerd.[238] Het aanbieden van online kansspelen is toegestaan, mits dit gebeurd onder een eerder verkregen vergunning. Er zijn geen restricties op het soort spelen dat kan worden aangeboden. Wel is een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning dat de servers van de aanbieder zich in Letland bevinden.[239] Op dit moment zijn er vier vergunninghouders voor kansspelen op afstand.[240]
De kansspelautoriteit van Letland, *Izložu un Azartspēļu Uzraudzības Inspekcija (IAUI)*, fungeert als toezichthouder voor het voltallige aanbod van kansspelen, zowel online als offline. Zij heeft de bevoegdheid om resoluties aan te nemen om illegaal aanbod van online kansspelen tegen te gaan. Recentelijk heeft zij een zwartlijst gepubliceerd van illegaal opererende websites: vanaf 1 augustus 2014 is betalingsverkeer van en naar deze aanbieders verboden.[241]

Litouwen

In de Litouwse wet op de kansspelen van 2001 worden kansspelen op afstand niet specifiek genoemd. Wel geldt er onder de wet een algemeen verbod op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning.[242] In 2010 verkreeg de organisator van de nationale loterij *Oliféja* als enige een vergunning voor het online aanbieden van kansspelen. Zij heeft daarmee een monopolypositie op online loterijen en bingospelen. Daarnaast zijn er een aantal wedkantoren die hun diensten ook online aanbieden.[243]
De kansspelautoriteit van Litouwen (*Lošimų priežiūros tarnybos*) maakt onderdeel uit van het Ministerie van Financiën. Het ontleent haar bevoegdheid aan de kansspelwet van 2001 en verleent op basis hiervan vergunningen aan aanbieders van exploitanten van kansspelen op afstand.[244]

Luxemburg

Luxemburg kent een algeheel verbod op het aanbieden van kansspelen, tenzij dit onder vergunning gebeurd. De kansspelwetgeving van Luxemburg maakt geen onderscheid tussen kansspelen die online of offline worden aangeboden. Dit maakt het theoretisch gezien mogelijk om een vergunning te verkrijgen voor het aanbieden

---

[236] --, ‘Eastern European E-Gaming – Signs of Progress in 2014 <http://www.gbgc.com/eastern-european-e-gaming-signs-of-progress-in-2014/> (12 september 2014).
[237] Republic of Croatia – Ministry of Finance, ‘Tax Administration’ <http://www.mfin.hr/en/tax-administration> (13 september 2014).
[238] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, ‘History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling’ in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 12.
[239] A. Carr, ‘Betting on Europe: Gambling Regulatory Regimes in the EU and Beyond’ <http://www.olswang.com/news/2010/02/2012/01/betting-on-europe-gambling-regulatory-regimes-in-the-eu-and-beyond/> (5 september 2014).
[240] Zložu un Azartspēļu Uzraudzības Inspekcija, ‘On-Line Gambling’ <http://www.iaui.gov.lv/en/gambling-and-lotteries-organizers/on-line-gambling> (5 september 2014).
[241] Zložu un Azartspēļu Uzraudzības Inspekcija, ‘News’ <http://www.iaui.gov.lv/en/news> (5 september 2014).
[242] *Lietuvos Respublikos Azartinių Lošimų įstatymas (Gaming Law)*, art. 10.
[243] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, ‘History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling’ in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 12.
[244] *Lietuvos Respublikos Azartinių Lošimų įstatymas (Gaming Law)*, artt. 26-28.

van kansspelen op afstand.[245] Alleen de *Loterie Nationale* heeft echter een vergunning om haar diensten ook online aan te bieden. Er zijn geen private aanbieders die deze toestemming ook hebben verkregen.[246]

Malta

Malta was in 2004 de eerste lidstaat van de Europese Unie om kansspelen op afstand te reguleren middels aparte wetgeving.[247] Onder de *Remote Gaming Regulations* zijn er vier soorten vergunningen te verkrijgen voor het aanbieden van kansspelen op afstand, waaronder ook specifiek een vergunning voor het faciliteren van de diensten van een andere vergunninghouder.[248] Er zijn geen restricties op het soort spel waarvoor een vergunning voor kan worden verkregen.[249]

De *Lotteries and Gaming Authority* is bevoegd om vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders voor zowel offline als online kansspelen.[250] Er is geen maximum gesteld aan het aantal vergunningen dat uitgegeven kan worden. Vanwege het gunstige fiscale klimaat voor kansspelaanbieders zijn veel buitenlandse uitbaters in Malta geregistreerd.[251] Op dit moment zijn er in totaal 219 vergunningen verleend door de *Lotteries and Gaming Authority*, verdeeld over de verschillende vergunningscategorieën.[252]

Oostenrijk

Op basis van het *Bundes-Verfassungsgesetz*, de Oostenrijkse grondwet, heeft de wetgever de bevoegdheid een monopolie te creëren.[253] Met betrekking tot loterijen en casinospelen is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt onder de *Glücksspielgesetz*.[254] De toezichthouder, het Oostenrijkse Ministerie van Financiën, heeft voor deze kansspelen alleen een vergunning verstrekt aan *Österreichische Lotterien Gesellschaft.*[255] Ook kansspelen op afstand vallen binnen de reikwijdte van de *Glücksspielgesetz:*[256] het *Österreichische Lotterien Gesellschaft* heeft op online loterijen en casinospelen dan ook het alleenrecht. Vanaf 1998 bieden zij deze kansspelen op afstand aan.[257]

Onder de federale staatsinrichting van Oostenrijk is de bevoegdheid tot het reguleren van en het verlenen van vergunningen voor het uitbaten van wedkantoren gedelegeerd aan de deelstaten.[258] Het is onder deze vergunningen als aanbieder mogelijk naast het offline aanbod ook online kansspelen aan te bieden.[259]

---

[245] Bonn Steichen & Partners, M. Kitai, 'Luxembourg' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 190.
[246] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 69.
[247] E. Grech, 'Gaming Law in Malta – A Brief Overview', *Għaqda Studenti tal-Liġi Online Law Journal,* oktober 2013.
[248] *Remote Gaming Regulations,* n. 438.04, art. 3.
[249] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, 'History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 12.
[250] *Remote Gaming Regulations,* n. 438.04, sectie III.
[251] -- 'Malta E-Gaming Review 2013/14' <http://taxnews.com/features/Malta_EGaming_Review_201314___571155.html> (16 september 2014).
[252] Lotteries and Gaming Authority Malta, 'Class 1 Licensed Operators' <http://www.lga.org.mt/content.aspx?id=86962> (16 september 2014).
[253] Schwartz Huber-Medek und Partner Rechtsanwälte OG, W. Schwartz, 'Austria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 17.
[254] *Glücksspielgesetz*, para 3.
[255] Schwartz Huber-Medek und Partner Rechtsanwälte OG, W. Schwartz, 'Austria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 17.
[256] Schwartz Huber-Medek und Partner Rechtsanwälte OG, W. Schwartz, 'Austria' in: J. Harris, *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons,* Londen: 2012, p. 19.
[257] Österreichische Lotterien, 'Meilensteine' <http://www.lotterien.at/olg/CS_Geschichte.htm?sessionID=5bf32f4b-7f00-1-1c46-1c102f38bc40> (15 oktober 2014).
[258] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 22.
[259] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, 'History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 9.

Polen

Door aanpassingen aan de geldende kansspelwetgeving in Polen is het sinds juli 2011 toegestaan om sportweddenschappen en totalisator (draf- en rensport) weddenschappen online aan te bieden. Alle andere vormen van kansspelen op afstand zijn verboden.[260] Op dit moment zijn er vier vergunningen verleend voor het aanbieden van deze categorie kansspelen op afstand.[261]

Vergunningen worden verleend door het Poolse ministerie van financiën. Zij fungeert ook als toezichthouder. Hoewel zij geen bevoegdheid heeft tot het blokkeren van websites met illegaal kansspelaanbod, kan onder de Poolse wetgeving het betalingsverkeer van en naar illegaal opererende websites wel geblokkeerd worden.[262]

Portugal

Er is geen vergunningensysteem voor kansspelen op afstand in Portugal.[263] *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)* heeft een monopolie op het aanbieden van loterijen en sportweddenschappen en heeft daarmee ook het alleenrecht op het online aanbieden van deze kansspelen.[264] Het aanbieden van andere kansspelen op afstand is verboden.

Het Portugese kansspelbeleid wordt op dit moment herzien: een wetsvoorstel ligt op dit moment ter beoordeling bij de Europese Commissie. Mogelijk wordt er een vergunningenstelsel tegen het einde van dit jaar ingevoerd.[265]

Roemenië

Kansspelen op afstand werden door Roemenië in 2011 gelegaliseerd. Onder de nieuwe wet kunnen kansspelen online worden aanboden, mits daar een vergunning voor is verkregen. Verantwoordelijk voor vergunningverlening is de nationale kansspelautoriteit.[266] Deze kansspelautoriteit, de *Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc*, werd echter pas opgericht op 4 april 2013.[267] Op dit moment zijn er nog geen vergunningen verleend voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit zou het gevolg kunnen zijn van de eis dat vergunninghouders gevestigd zijn in Roemenië,[268] of mogelijk door de belasting van 25% op behaalde winst die spelers moeten betalen.[269]

Slovenië

Slovenië staat vergunninghouders van offline kansspelen toe een uitbreiding van hun vergunning aan te vragen om ook kansspelen op afstand aan te kunnen bieden. In 2007 begon *Loterija Slovenije* haar kansspelen op internet aan te bieden. Het Sloveense aanbod bestaat uit online loterijen, sportweddenschappen, casinospelen,

---

[260] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 77.

[261] Ministerstwo Finansów, 'Podmioty, Które Uzyskały Zezwolenie Ministra Finansów na Urządzanie i Prowadzenie Działalności w Zakresie Zakładów Wzajemnych przez sieć Internet' <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4599432/Zezwolenia+na+urz%C4%85dzanie+zak%C5%82ad%C3%B3w+wzajemnych-+internet> (16 september 2014).

[262] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 77.

[263] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 82.

[264] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, 'History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 13.

[265] D. Jermalowicz, 'Portugal Puts Online Betting Bill Through to European Commission' <http://www.casinolistings.com/news/2014/09/portugal-puts-online-betting-bill-through-european-commission> (24 oktober 2014).

[266] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 85.

[267] F. Dural, 'Romania Legalizes Online Gambling' <http://www.pokerupdate.com/news/law-and-legislation/romania-legalizes-online-gambling/> (24 oktober 2014).

[268] --, 'Killing Business: Romanian Gambling Laws Chase Investors Away' <http://gamingzion.com/gamblingnews/killing-business-romanian-gambling-laws-chase-investors-away-4151> (24 oktober 2014).

[269] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 85.

poker en speelautomaten. Het aantal vergunningen dat verleend kan worden is beperkt: voor online casinospelen is tot maximaal elf en voor online loterijen maximaal twee.[270]

Slowakije

In Slowakije werden kansspelen op afstand gereguleerd onder de kansspelswet van 2005.[271] Online kansspelen kunnen worden aangeboden, mits het Ministerie van Financiën daarvoor een vergunning heeft verleend. Loterijhouder *Tipos* heeft een wettelijk monopolie, en biedt online loterijen, sportweddenschappen, bingo, casinospelen en poker aan.[272] Kansspelaanbieders met een vergunning voor het aanbieden van sportweddenschappen mogen deze onder bepaalde voorwaarden ook online aanbieden.[273]

Spanje

In 2011 trad een nieuwe wet op de kansspelen in werking in Spanje. De nieuwe wet voorzag in een vergunningenstelsel voor kansspelen op afstand. De Spaanse kansspelautoriteit, de *Dirección General de Ordenación del Juego*, is verantwoordelijk voor de vergunningverlening en het toezicht op de gehele kansspelsector. In juni 2012 werden de eerste vergunningen verleend aan kansspelaanbieders. Spanje kent geen voorwaarden met betrekking tot de locatie van kansspelaanbieders: ook buitenlandse uitbaters kunnen een vergunning verkrijgen.[274] In vergelijking met andere Europese landen hanteert Spanje een vrij hoog belastingtarief van 25% op *gross gaming revenue (GGR)* – waarop vaak kritiek wordt geleverd vanuit de kansspelindustrie.[275]

Tsjechië

Tsjechië kent geen algeheel vergunningstelsel voor kansspelen op afstand. Er worden alleen voor het aanbieden van online poker en sportweddenschappen vergunningen afgegeven door de overheid. In 2008 werden vijf Tsjechische kansspelaanbieders toegestaan om deze kansspelen online aan te bieden. In 2012 waren er in totaal negen vergunningshouders.[276] In 2016 zal een nieuwe kansspelwet worden geïntroduceerd waarin het huidige vergunningstelsel wordt uitgebreid. Onder de nieuwe wet zal het ook mogelijk zijn voor kansspelaanbieders die niet in Tsjechië zijn gevestigd een vergunning te verkrijgen.[277]

Zweden

Kansspelen worden gereguleerd onder de Wet op de Loterijen (1994) en de Wet op de Casino's (1999). Zweden beperkt het aantal kansspelaanbieders: *Svenska Spel* en *ATG*, beiden in staatseigendom, zijn beiden monopoliehouders in hun respectievelijke aanbod. Wel kunnen goede doelen organisaties vergunningen verkrijgen voor het organiseren van loterijen.[278] *Lotteriinspektionen,* de Zweedse kansspelautoriteit, is verantwoordelijk voor de vergunningverlening en fungeert daarnaast als toezichthouder op de

---

[270] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 97.
[271] Casino Inside, 'Slovakia, from Traditional Gambling to Online' <http://www.casinoinside.ro/?p=9323&lang=en> (24 oktober 2014).
[272] R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke, 'History, Current Worldwide Situation, and Concerns with Internet Gambling' in: R.J. Williams, R.T. Wood & J. Parke (red.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling,* New York: 2012, p. 13.
[273] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 94.
[274] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 102.
[275] P. Amsel, 'Spain Moves on Slots, Exchange Betting Plans; Codere on Brink of Bankruptcy' <http://calvinayre.com/2014/02/14/business/spain-readies-slots-betting-exchange-plans-codere-brink-of-bankruptcy/> (24 oktober 2014).
[276] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 29.
[277] Casino Directory, 'Czech Republic to Lift Ban on Foreign Gambling Operators' <http://www.casinodirectory.com/news/czech-republic-to-lift-ban-on-foreign-gambling-operators-1963/> (24 oktober 2014).
[278] Norwegian Gaming Authority, *Internett Gambling Report 2012*, p. 23.

kansspelmarkt.[279] In 2002 voerde Zweden een aantal wijzigingen op de Wet op de Loterijen door, waarmee *Svenska Spel* haar diensten voor het eerst ook online kon gaan aanbieden. Op dit moment biedt zij online sportweddenschappen, casinospelen, bingo en poker aan. *ATG* biedt daarnaast online totalisator (draf- en rensport) weddenschappen aan.[280]

Zwitserland

Kansspelen op afstand zijn onder de kansspelwet van 1998 op dit moment verboden in Zwitserland. Een uitzondering is gemaakt voor enkele kansspelen die door duopolie loterijhouders *Swisslos* en *Loterie Romande* online worden aangeboden.[281] Wel is er in april 2014 een wetsvoorstel gepubliceerd ter herziening van het verbod. Onder de nieuwe wet zou het mogelijk worden voor uitbaters van casino's om een aanvraag te doen ter uitbreiding van hun vergunning.[282]

---

[279] Loterriinspektionen, 'About Us' < http://www.lotteriinspektionen.se/en/> (24 oktober 2014).
[280] Norwegian Gaming Authority, *Internett Gambling Report 2012*, p. 23.
[281] Gambling Compliance, *European Casino Industry Report* 2013, p. 109.
[282] A. Garner & L. Müller-Studer, 'Swiss Seek to Remove Online Gambling Ban with Draft Law', *World Online Gambling Law Report,* volume 13, editie 5, mei 2014.

Bijlage 9: Preventiebeleid in de verdiepingslanden

	Voorgenomen Nederlandse beleid	**Denemarken**	**Noorwegen**	**Italië**	**Verenigd Koninkrijk**
Soort stelsel	Vergunningen	Vergunningen	Monopolie	Vergunningen	Vergunningen
Gereguleerd aanbod online kansspelen sinds	-	2003	2002	2001	2005
Beperkingen in aanbod gereguleerde online kansspelen	Alleen poker, casinospelen, speelautomaten en sportweddenschappen.	Alleen weddenschappen, casinospelen en totalisator.	Alleen sportweddenschappen, casinospelen en bingo.	Nee.	Nee.
Aantal verleende vergunningen	-	53	Geen, monopolie.	106	1.008
Looptijd vergunning	5 jaar	5 jaar	-	9 jaar	12 maanden
Belastingtarieven	20% van GGR	20% van GGR	-	Varieert van 2-5% tot 20% van GGR	15% van GGY
Preventiemaatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving					
Spelersaccount	Verplicht.	Verplicht.	Verplicht.	Verplicht.	Verplicht.
Informatieplicht vergunninghouder	Informatie over verbonden risico's aan kansspelen, zelftest, verwijzing naar hulpverlening, klok.	Informatie over verbonden risico's aan kansspelen, zelftest, verwijzing naar hulpverlening, klok.	Informatie over verantwoord spelgedrag, zelftest, verwijzing naar hulpverlening, klok.	Waarschuwing voor negatieve effecten, informatie over verantwoord spelgedrag, verwijzing naar hulpverlening.	Verwijzing naar hulpverlening, klok.
Spelerslimieten	Verplicht, persoonlijke limieten.	Niet verplicht, mogelijkheid tot instellen van persoonlijke limieten op stortingen.	Verplicht instellen van persoonlijke limieten, daarnaast standaard limiet op stortingen.	Verplicht, persoonlijke limieten.	Niet verplicht, mogelijkheid tot instellen persoonlijke limieten op speeltijd of stortingen.
(Zelf)uitsluiting	Vrijwillig en onvrijwillig mogelijk.	Vrijwillig, tijdelijk (24 uur of > maand) en permanent.	Vrijwillig, tijdelijk (24 uur, 7/30/180 dagen) en permanent.	Vrijwillig, tijdelijk en permanent.	Vrijwillig, tijdelijk en permanent.
Centraal register	Ja, beheerd door kansspelautoriteit.	Ja, beheerd door kansspelautoriteit.	-	Ja, beheerd door kansspelautoriteit.	Nee, aanbieders houden zelf register bij.
Speciale bevoegdheden kansspelautoriteit	Bindende aanwijzing tot blokkeren websites en betalingsverkeer, anoniem meespelen.	Blokkeren van websites en betalingsverkeer (na tussenkomst rechter).	Strafbeschikking en besluit tot blokkeren betalingsverkeer.	Besluit tot blokkeren van websites.	Kan boete opleggen en anoniem meespelen.
Overige bijzonderheden	Actieve zorgplicht van vergunninghouders: als nodig interveniëren in spelgedrag.		Beperking van openingstijden online kansspelen, verplichte spelonderbreking, Bij onverantwoord spelgedrag waarschuwing aan speler.		Erkenning van aanbieders afkomstig uit EU/EER/witte lijst: geen vergunning van Britse kansspelautoriteit nodig.